



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

고위공직자의 정치적 중립 훼손  
경험과 인식  
- 근거이론을 이용하여 -

2017 년 2 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

김 다 니

# 고위공직자의 정치적 중립에 대한 인식과 경험

- 근거이론을 이용하여 -

지도교수 임 도 빈

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함  
2016 년 9 월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 행정학 전공  
김 다 니

김다니의 석사 학위논문을 인준함  
2016 년 12 월

위 원 장     정 광 호     (인)

부위원장     이 수 영     (인)

위     원     임 도 빈     (인)

## 국문초록

정치적 중립을 요구받는 동시에 정치적 영향의 직격탄을 받는 경력직 고위공무원은 자신이 리더로 있는 실국에 큰 영향력을 행사한다. 그럼에도 경력직 고위공무원의 정치적 중립 인식과 경험에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 본 연구에서는 경력직 고위공무원들이 정치적 중립을 어떻게 인식하고, 정치적 중립의 훼손 경험이 어떠했는지, 이에 따른 반응은 무엇인지를 Strauss & Corbin(1990)의 근거이론을 적용하여 분석하였다.

본 연구는 스노우볼 표집방식을 이용하여 10명의 전·현직 경력직 고위공무원을 대상으로 반구조화된 면접을 진행했다. 수집된 자료는 근거이론의 자료분석방법에 따라 개방코딩, 축코딩, 선택코딩의 단계를 반복하여 거쳤고 Strauss & Corbin의 패러다임 모형의 6개 패러다임을 모두 발견할 수 있었다.

패러다임의 구조는 다음과 같다. 인과적 조건은 맥락적 조건 하에서 중심현상을 발생시킨다. 그리고 중심현상에 대해 고위공무원은 작용·상호작용 전략을 수행하면서 대응한다. 이 때 중재적 조건이 고위공무원의 작용·상호작용 전략을 촉진시키거나 감소시킨다.

본 연구에서는 고위공무원의 정치적 중립 훼손 경험과 인식에 대해 다음과 같은 구체적 프레임워크를 도출하였다. 인과적 조건은 인사 전형, 무리한 정책 개입, 민원성 청탁, 공직 수행에 정치성 반영, 비공식적 관계 동원으로 구성되었다. 맥락적 조건은 크게 정치적, 제도적, 문화적 맥락을 고려하였다. 인과적 조건과 맥락적 조건 하에서 나타나는 중심현상으로는 정치적 중립에 무관심, 정치적 중립성 판단의 어려움, 공익 정신, 전문가적 소신, 계급구조에 대한 존중, 왜소감, 승진욕 등을 제시되었다.

그리고 중심현상은 고위공무원이 작용·상호작용 전략으로 불응(반박하기, 들어주는 척만 하기), 타협(과정 엄격히 진행하기, 단서 조항 만들기), 순응(적극적 동조, 관료도구론, 부득이 수용하기) 전략으로 대응하게 만든 것으로 분석되었다.

주요어 : 경력직 고위공무원, 정치적 중립성, 근거이론

학 번 : 2014-23669

## 목 차

제 1장 서론 .....	1
제 1절 연구의 필요성 .....	1
제 2절 연구의 대상과 범위 .....	5
제 2장 이론적 배경 .....	6
제 1절 정치적 중립성 .....	7
1. 정치적 중립의 개념과 다차원성 .....	7
2. 정치적 중립의 법제적 검토 .....	10
3. 정치적 중립성 비교: 미국의 경우 .....	12
4. 국내 선행연구 동향 .....	13
제 2절 고위공직자 .....	16
1. 고위공직자의 역할과 중요성 .....	16
2. 고위공직자의 정치적 중립의 중요성 .....	18
3. 고위공무원에 관한 선행연구 .....	19
제 3장 연구방법: 근거 이론적 접근 .....	21
제 1절 질적 연구 방법의 필요성 .....	21
제 2절 연구문제의 발견 과정 .....	22
제 3절 연구 참여자의 선정과 자료 수집 방법 .....	29
1. 연구 참여자의 선정 .....	29
2. 자료 수집 방법 .....	31
제 4절 분석방법: 근거이론적 방법과 패러다임 모형 .....	33
제 4장 근거이론을 통한 분석 결과 .....	36
제 1절 범주의 발견 .....	36

## 제 2절 정치적 중립 훼손상황에 대한 판단 : 중심현상 ..... 38

1. 인과적 조건 : 정치적 중립성 훼손 위기에 직면함 ..... 39
  - (1) 인사 전횡 ..... 40
  - (2) 무리한 정책개입 ..... 44
  - (3) 민원성 청탁 ..... 46
  - (4) 공직 수행에 정치성 반영하기 ..... 48
  - (5) 비공식적 관계 동원하기 ..... 50
  - (6) 공무 외 정치활동 ..... 53
2. 중심현상: 훼손 상황에서의 내적 갈등을 겪음 ..... 56
  - (1) 정치적 중립에 무관심 ..... 57
  - (2) 정치적 중립 판단의 어려움 ..... 58
  - (3) 공익 정신 ..... 60
  - (4) 전문가적 소신 ..... 61
  - (5) 계급구조에 대한 존중 ..... 63
  - (6) 왜소감 ..... 65
  - (7) 승진욕 ..... 67
3. 맥락적 조건 : 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성 ..... 71
  - (1) 정치권의 전문성 부족 ..... 71
  - (2) 선거정치 ..... 73
  - (3) 입법부와 행정부의 애매한 경계 ..... 75
  - (4) 행정권력의 구조 ..... 76
  - (5) 정치권의 공무원 불신 ..... 77
  - (6) 입법부 지위 강화 ..... 78
  - (7) 절차와 규정을 경시하는 풍조 ..... 79
  - (8) 보직경로 ..... 80

## 제 3절 정치적 중립 훼손에 대응한 행동전략 ..... 84

1. 작용·상호작용: 최종적 행동전략을 선택함 ..... 84
  - (1) 반박하기 ..... 84
  - (2) 들어주는 척만 하기 ..... 85
  - (3) 과정 엄격히 진행하기 ..... 86

(4) 단서조항 만들기 .....	87
(5) 적극적 동조 .....	88
(6) 관료도구론 .....	89
(7) 부득이 수용하기 .....	92
2. 결과: 관료 순응이 영향을 미침 .....	95
(1) 행정 방향성의 빈번한 변동 .....	96
(2) 직업공무원제의 붕괴 .....	97
(3) 그림에도 행정이 돌아감 .....	97
(4) 정책의 정치적 최적화 .....	98
3. 중재적 조건 .....	100
(1) 업무의 공개성 .....	101
(2) 업무의 형식성 .....	103
(3) 엄격한 성과 평가 .....	104
(4) 관료의 중립성에 대한 제도적 제한 .....	105
(5) 관료에 대한 제도적 보호 .....	105
 제 5장 선택코딩 .....	 108
 제 6장 연구결과 .....	 110
 제 7장 결론 .....	 113
제 1절 연구결과의 요약 .....	113
제 2절 연구의 의의 및 한계 .....	114
1. 연구의 의의 .....	114
2. 연구의 한계 .....	115
 참고문헌 .....	 117
Abstract .....	126



## 표 목 차

<표 1> 정치적 중립성의 다차원성 .....	9
<표 2> 공무원의 정치적 중립성에 관한 질적연구 .....	15
<표 3> 연구 참여자에 대한 정보 (12명) .....	30
<표 4> 코딩결과와 패러다임 요약 .....	36
<표 5> 인과적 조건: 정치적 중립성의 훼손 양상 .....	55
<표 6> 중심현상 : 훼손 상황에서의 내적 판단 .....	70
<표 7> 맥락적 조건: 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성 .....	82
<표 8> 작용·상호작용: 최종적 행동전략을 선택함 .....	94
<표 9> 결과: 훼손에 대한 순응이 행정전반에 미치는 영향 .....	100
<표 10> 중재적 조건 : 제도적 장치로 정치적 중립 회복 가능성 .....	107

## 그 림 목 차

<그림 1> 고위행정가의 책무범위 (Svara, 1994) .....	17
<그림 2> 연구문제의 구체화 과정 .....	28
<그림 3> 근거이론의 연구방법 단계 .....	34
<그림 4> Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형 .....	35
<그림 5> 인과적 조건, 중심현상, 맥락적 조건 .....	83
<그림 6> 패러다임의 흐름 .....	112

## 제 1장 서론

### 제 1절 연구의 필요성

최근 민간인의 국정개입 사건과 대통령 탄핵 문제로 온국민의 관심이 집중되고 있다. 언론에서는 고위공무원이 대통령과 청와대 비서진의 부당한 명령에 복종하고 또 자발적으로 정권의 이해에 부합하는 각종 정책과 사업을 진행하거나 발언을 했던 것 등에 관한 폭로가 쏟아져 나오고 있다. 이와 함께 공무원의 정치적 중립성이 언론의 뜨거운 화두가 되었다.

“행정이란도 중심을 잡아야 한다. 그러나 최근 청와대와 입법부에 휘둘리는 공직사회가 중심을 잡긴커녕 정치권의 눈치를 보느라 바쁘다. ‘정치적 중립’이라는 행정의 대원칙은 약화하고 ‘관료의 정치화’가 심해진 지 오래다. 장기적인 국가 이익을 위해 자기 분야에서 소신 있게 일하는 공무원이 많지 않다는 불멘소리가 높다. 정치적 혼란기에는 복지부동이 행동강령이 되기 쉽다. 행정에 대한 정치의 견제와 통제가 관료적 병폐 해소에 일조한 부분은 긍정적이나, 공무원이 소신껏 일할 수 있는 분위기는 시나브로 망가졌다. 국회에 공무원을 묶어두고 공무원의 열정과 소신을 약화시키는 정치적 개입이 지나치면 득보다 실이 커진다.

그리고 정치적 중립성 원칙을 재정립하기 위해서는 무엇보다도 공무원 자신이 환골탈태의 아픔을 감수하고 변해야 한다. 공무원의 소신과 열정에 국민이 박수를 보낼 수 있도록 신뢰를 회복해야 한다. 소신은 오로지 청렴과 실력에서 나온다. 먼저, 우리 사회의 엘리트로서 경제 성장을 나름대로 견인하는 과정에서 맛봤던 이른바 관피아의 달콤함도 잊어야 한다. 사익 앞에 눈이 멀고 열정을 상실한 공복은 박수를 받지 못한다.”

(문명재, 문화일보 칼럼 中)<sup>1)</sup>

‘행정학 용어사전’에 의하면 정치적 중립성이란 “모든 정당에 대해 공평성과 비당파성을 갖는 것”이다(행정학용어 표준화연구회, 2010).<sup>2)</sup> 즉, 어느 한 당리나 당략에 치우치지 않고 독립적으로, 그리고 최대한 중립적으로 공익적 견지에서 공무를 수행하는 것이다. 공무원의 정치적 중립이 중요한 것은 행정의 일관성과 예측가능성을 확보하고 행정의 합법성, 효율성과 형평성, 그리고 공익을 향상시키는 것을 도모하기 때문이다, 그렇기 때문에 공무원의 정치적 중립은 헌법에 의해서도 보장되는 행정의 대원칙이다.

**헌법 제7조 제2항** *공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.*

그러나 정치적 중립은 헌법에 의해 보장된 가치이지만 법률 어디에도 정치적 중립의 의미를 구체적으로 풀이한 조문은 없다. 정치적 중립이라는 단어를 사용하는 사람에 따라 다른 의미를 내포하고 있다. 같은 문제 의식을 가지고는 있으면서도 정치적 중립이라는 개념에 대한 이해가 달라 정반대의 주장을 하게 되기도 하는 것이다. 최근의 혼란한 정국에 대해서도 어떤 이는 위의 문화일보 칼럼과 같이 정치적 중립을 재정립해야 한다고 처방했다. 그러나 어떤 이는 정치적 중립을 폐지해야 된다고까지 주장한다.

*“구시대의 세력을 청산하고 역사를 바로잡기 위해서는 민주주의를 강화하는 길밖에 없다. 민주주의 사상과 철학에 위배되는 헌법과 관련 법령을 우선적으로 개정해야 한다. 이는 곧 개헌을 의미하고, 대통령 탄핵이라는 중대사와 개헌을 동시에 해낼 수 있을지 심히 우려된다. 특히 정*

---

1) 문명재. “더 혹독한 도전에 대비해야 한다”. 문화일보, 오피니언. 2016년 10월 25일자.

2) 2016년 2월 26일 네이버 지식백과에서 검색  
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=659879&cid=42152&categoryId=42152>

치체제에 대한 침예한 대립과 감론을박으로 다른 중요한 일들을 놓치지  
나 않을까 두렵다.

공무원의 정치적 중립 폐지가 그 중요한 일들 중 하나다. 헌법 제7조  
2항과 31조 4항은 각각 “공무원의...중립성은 법률이 정하는 바에 의하여  
보장된다.” “교육의...정치적 중립성(은)...법률이 정하는 바에 의하여 보  
장된다.”라고 규정하고 있다. 헌법은 마치 정치적 중립을 공무원에게 선  
심 쓰는 투다. 선심이 아니라 통치수단으로 악용된 것을 우리는 익히 알  
고 있다. 하위 법률인 국가공무원법 제65조 및 66조에서 공무원의 정당  
가입, 선거운동 및 집단 행위의 금지가 그것을 대변하고 있다. 비록 ‘법  
률이 정하는 바에 의한’이란 단서가 붙어 있지만 공무원의 정치적 행위  
금지는 헌법 제21조 1항의 ‘모든 국민의 언론·출판 및 집회·결사의 자유’  
정신에 위배된다. 공무원의 정치적 중립은 이제 폐지돼야 한다.”

(황선준, 경남일보 칼럼 中)<sup>3)</sup>

두 사설의 저자는 모두 국민 주권을 회복하고 공익 향상을 도모해야  
한다는 같은 문제의식과 목적의식을 공유한다. 그럼에도 정치적 중립성  
과 관련하여 서로 다른 처방을 내리는 것은 정치적 중립의 개념상의 모  
호함과 복잡성 때문이다. 정치적 중립의 개념이 모호한 것은 공무원 집  
단에게도 마찬가지다. 정치적 중립이라는 것이 우리나라 직업관료에게  
중요한 행동규범으로 작동하고 있는 가운데, 정치적 중립의 개념이 다각  
화 되어 있고 내적 모순을 지니고 있는 것이다. 정치적 중립이 무엇인지  
에 대한 관점이 공무원 마다 다를 것이고, 한 개인이 갖고 있는 정치적  
중립에 대한 인식 또한 여러 차원이 동시에 존재하고 있어 상당한 혼선  
을 낳을 것으로 보인다. 공무원들이 정치적 중립을 이해하는 방식이 다  
르기 때문에 해석 방식에 따라 대응 양식도 다를 것으로 생각된다.

특히 고위공무원의 경우 이 혼선이 더 가중될 것으로 보인다. 고위공  
무원은 직업공무원으로서는 관료제의 최상층부에 진입한 집단이다.다시

---

3) 황선준. “공무원의 정치적 중립을 폐지하라”. 경남신문, 칼럼. 2016년 12월 1  
일자.

말하자면 정치와 행정의 경계선에 애매하게 걸쳐있는 집단이 바로 고위 공무원 집단인 것이다. 고위공무원의 실 또는 국 등의 리더로서 담당분야의 문제를 진단하고 정책방향을 설정하기 때문에(조선일, 2008) 중하위직 공무원에 비해 정치의 통제와 조율을 많이 경험한다. 동시에 정치적 상관의 객관적 조언자로서 정치적 문제에 직·간접적으로 개입하게 된다(Hanse & Salomonsen, 2011).

행정과 정치의 가교 역할을 하는 고위공무원의 행동노선과 철학은 국정운영에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 과거 권위주의 정부 시절에는 대통령의 의지를 효과적으로 집행할 수 있도록 국회나 여론 등 외부의 압력으로부터 엄격하게 보호되어 온 측면이 있었다(최병선, 1990). 고위공무원은 대통령에 대한 정치적 충립을 지키기는 어려웠지만 대통령 외부 정치세력으로부터는 충립이 보장되었다. 이들의 신분은 정파에 따라 흔들리지 않고 법에 의해 보장이 됐던 것이다. 신분 안정성을 바탕으로 공무원들은 입관 이후 오랜 기간 재직하며 경험과 실력을 쌓을 수 있었다.

그러나 공무원들이 오랜 재직 생활을 통해 축적해온 실력이 제대로 발휘되지 못하고 있다는 평가들이 있다(권성훈, 2012; 권영주 & 권경득, 2010; 조경호, 진종순, & 이석환, 2008; 조선일, 2008). 그 원인으로는 인재 데이터베이스 구축 미비, 학연 지연 등으로 맺어진 폐쇄적 네트워크, 성과주의 문화의 성공적 정착 실패 등이 지목되었다. 한편, 김성수(2006)는 막강한 권한을 보유한 대통령과 장관 등이 직업공무원을 강하게 통제한다는 점을 하나의 원인으로 지목했다. 대통령과 장관은 직업공무원의 정치적 상관이자, 인사권자이기 때문에 직업공무원들에 엄격한 통제를 가할 수 있다. 고위공무원은 2-30년에 걸친 공직생활로 인해 해당분야의 전문가와 같은 전문성을 보유하게 되는 반면, 선출직인 대통령과 임명직인 장관은 전문성 측면에서는 상대적으로 저조할 수밖에 없다는 것이다.<sup>4)</sup> 정책의 큰 틀과 방향은 정무직이 정하는 것이 현대 대의민주주의의 원리이지만, 정무직 공무원이 정책의 기술적인 측면과 집행까지 개입하

---

4) 경력직 고위공무원에서 장관 등 정무직 공무원으로 임명된 이도 있고, 정무직 공무원 중에는 관료출신이 아니더라도 특정 전문분야에 대한 높은 수준의 전문성을 지닌 이들도 있을 것이다.

게 되면 행정의 합리성과 안정성 등이 저해된다(한건우, 2011).

정치적 중립이 가장 강하게 요구되는 고위공무원의 역할의 중요성과 정치적 중립의 개념상의 혼란에도 불구하고, 우리나라의 고위공무원이 정치적 중립에 대해 어떻게 인식하고 대응하는지를 명시적으로 다루거나 분석한 연구는 거의 없었다. 고위공무원의 정치적 중립에 대한 인식을 파악하기 위해서는 관료의 정치적 중립에 대한 평가를 수치로 보여주는 양적 연구에서 벗어날 필요가 있다. 고위공무원의 경험을 통하여 그들이 처한 환경과 그 맥락 속에 있는 행위자 간 상호작용 등 다양한 각도에서 분석하는 것을 통해 보다 심도 있는 이해를 가능하게 할 수 있다.

본 연구는 일차적으로는 고위공직자가 정치적 중립을 어떻게 인식하고 경험하는지를 탐색하는 것을 목적으로 한다. 이차적으로는 공무원의 정치적 중립성에 대한 인식과 경험을 분석함으로써 정치적 중립에 대한 개념상의 혼란의 원인을 찾고자 한다. 또한 고위공직자의 정치적 중립성의 훼손을 방지하기 위한 대안을 찾는 것을 목적으로 한다.

## 제 2절 연구의 대상과 범위

본 연구는 직업공무원으로서 행정부처의 가장 상층부에 올라간 전·현직 경력직 고위공무원을 연구 대상으로 한다.<sup>5)</sup> 고위공무원단 제도가 생기기 이전에는 1~2급에 해당하던 자들로, 국가공무원법 제 2조의 2 고위공무원단에 관한 규정<sup>6)</sup>의 정의를 따른다. 이 규정에 따르면 고위공무

5) 국가공무원법 제2조(공무원의 구분)에 따라 공무원은 실적주의와 신분보장제의 적용여부에 따라 경력직과 특수경력직으로 구분된다. 경력직은 실적주의와 신분보장제가 적용되고, 특수경력직은 적용되지 않는다. 경력직은 행정일반에 대한 업무를 담당하는 일반직 공무원과 법관, 검사, 외무공무원과 같은 특수 분야의 업무를 담당하는 특정직으로 나뉜다. 한편 특수경력직 공무원은 경력직 외의 공무원으로, 장·차관 등의 정무직 공무원과 청와대 비서관과 같은 별직직 공무원으로 구분된다.

6) **국가공무원법 제2조의2(고위공무원단)** ② 제1항의 "고위공무원단"이란 직무의 곤란성과 책임도가 높은 다음 각 호의 직위(이하 "고위공무원단 직위"라 한다)에 임용되어 재직 중이거나 파견·휴직 등으로 인사관리되고 있는 일반직공무원, 별

원은 정부의 주요 정책 활동에 핵심적인 역할을 담당하는 실장, 국장 및 이에 준하는 공직자들을 의미한다. 2015년 12월 31일 기준 일반직 고위 공무원은 1,031명으로, 중앙 공무원 총 정원의 약 1% 정도이다.<sup>7)</sup>

본 연구에서는 질적연구방법을 활용하여 고위공직자의 정치적 중립의 훼손상황과 관련된 '경험과 인식'을 연구의 대상으로 한다. 한편 연구의 시간적 범위는 2016년이다. 이것은 인터뷰 시행시점을 기준에 해당하는 것인데, 2016년 1월부터 4월까지 약 4개월 동안 심층면담을 진행했다. 하지만 연구가 분석 대상으로 하는 자료는 면담 결과 수집된 연구참여자들의 과거 직·간접적 경험과 현재까지 형성된 인식이기 때문에 실제로는 연구의 시간적 범위는 20~30년 전부터 현재까지로 매우 넓다고 할 수 있다.

## 제 2장 이론적 배경

본 장에서는 먼저 정치적 중립의 의미와 범위에 대한 학계의 논의와 법제를 정리한다. 정치적 중립에 관한 선행연구를 검토해 정치적 중립에 대한 실증적 연구가 미흡하다는 것을 지적하고 공무원의 정치적 중립성 경험에 대한 질적 연구를 하는 본 연구의 필요성을 주장하고자 한다. 다음으로는 고위공무원에 대한 기존의 논의를 검토한다. 중하위직 공무원

---

정직공무원 및 특정직공무원(특정직공무원은 다른 법률에서 고위공무원단에 속하는 공무원으로 임용할 수 있도록 규정하고 있는 경우만 해당한다)의 군(群)을 말한다.

1. 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관의 실장·국장 및 이에 상당하는 보좌기관
2. 행정부 각급 기관(감사원은 제외한다)의 직위 중 제1호의 직위에 상당하는 직위
3. 「지방자치법」 제110조제2항·제112조제5항 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제33조제2항에 따라 국가공무원으로 보하는 지방자치단체 및 지방교육행정기관의 직위 중 제1호의 직위에 상당하는 직위
4. 그 밖에 다른 법령에서 고위공무원단에 속하는 공무원으로 임용할 수 있도록 정한 직위

7) 자료출처: 공공데이터포털 “행정부 국가공무원 인사통계 2015년도”

과 구분되는 경력직 고위공무원에 대한 학계의 논의가 부족하며 특히 경력직 고위공무원의 정치적 중립에 관한 연구가 거의 없다는 점을 들어 다시 한 번 본 연구의 필요성을 주장하고자 한다.

## 제 1절 정치적 중립성

### 1. 정치적 중립의 개념과 다차원성

‘공무원은 정치적으로 중립적이어야 한다’는 말은 일견 명확한 개념 같지만 학자마다 정치적 중립에 대한 해석이 다르며 그 안에는 다양한 차원의 개념이 내포되어 있다. Kaufman(1956)은 미국에서 정치적 중립성은 시기에 따라 크게 3가지 차원으로 해석되어 왔다고 보았다. 식민기의 미국에서는 정치적 중립성이 대표성(representativeness)에 대한 요구라는 차원에서 해석이 되어왔고, 독립 이후 엽관제의 폐해가 부각되자 중립적 역량(neutral competence)으로 이해되었다고 한다. 이것은 뉴딜정책과 세계 제 2차대전 등으로 정부 규모가 팽창하며 국가 기능이 확대되자, 행정적 리더십(executive leadership)이라는 차원으로 이행되기 시작했다고 한다.

Kernaghan(1986)은 정치적 중립성의 6가지 원칙으로 개념화한 바 있다. 첫 번째 원칙은 정치와 정책은 행정과 분리된다는 원칙으로 정책결정은 정치인이, 정책집행은 관료가 해야 함을 의미한다. 두 번째, 실적주의의 원칙으로 공무원 인사는 정치적 기여도에 따라 이루어져서는 안 된다는 원칙이다. 세 번째는 공무원의 정파적 활동 참여 금지의 원칙이다. 네 번째 원칙은 정부정책이나 행정에 관하여 개인적 견해를 공적으로 발언하지 않아야 한다는 것이다. 다섯 번째 원칙은 공무원은 정치적 상관계에게 객관적 조언을 사적으로, 그리고 기밀스럽게 제공해야 하고 정치적 상관은 부처의 결정에 대해 공적 책임을 져야 한다는 원칙이다. 마지막으로 경력직 관료는 개인적 신념과 상관없이 정책을 열성적으로 집행해



야 한다는 원칙이다.

West(2005)는 정치적 중립과 유사한 개념인 중립적 역량(neutral competence)을 전통적 모형과 현대적 모형으로 구분했다. 전통적 모형은 행정은 본질적으로 정치적이지 않고 기술적이며 따라서 행정은 정치적이지 않고 기술적이어야 한다는 사실명제와 가치명제를 동시에 담는다. 하지만 정치성과 기술성의 명확한 구분이 붕괴되자 비당파성과 객관성을 대응성과 조화시키고자 하는 현대적인 중립적 역량 모형이 등장했다. 현대적 중립적 모형을 주장한 대표적인 학자로는 Hugh Hecks(1975)가 있으며, 그는 새로이 부임하는 정치적 상관(partisan bosses)의 당파적 리더십(partisan leadership)을 위해 독립적 판단과 협력을 제공하는 것이 중립적 역량이라고 보았다.

박천오(2011)는 공무원의 정치적 중립성과 관련된 기존의 문헌을 검토한 결과 공무원의 정치적 중립은 다음과 같은 다섯 가지의 의미를 내포한다고 분석했다. 첫째, 공무원은 자신의 정치적 철학이나 견해와 상관없이, 언제나 집권정당의 정치적 결정에 순응해야 하는 의무를 의미한다. 이 때 집권정당에 대한 공무원의 수직적 충성을 강조한다. 둘째, 행정전문가로서 공무원은 정치적 이해관계를 떠나 전문적, 객관적이고 독립적인 판단 하에서 업무를 수행해야 함을 의미한다. 비파당적 의무를 강조하고, 공무원이 정치권이 아닌 공익에 직접 기여하는 공익수호자가 되어야 한다는 것을 의미한다.

셋째, 공무원이 정책결정에 관여해서는 안 된다는 전통적 의미이다. 그러나 이러한 의미의 정치적 중립성은 복잡한 사회변화에 따라 행정 재량이 크게 확대된 오늘날 적실성이 크게 인정되지는 않는다. 넷째, 공무원 선발 및 인사 관리에 있어서 정치권의 개입이 없어야 한다는 의미이다. 이는 공무원이 가져야 할 의무가 아니라 공무원 인사에 개입하지 말아야 할 정치권의 의무로서 다른 정치적 중립의 의미와 다소 차이가 있다. 정당 교체에도 불구하고 지속적이고 장기적인 정책 기능 수행할 수 있도록 함에 목적이 있다. 다섯째, 공무원은 일반 국민과 구별되는 집단으로, 그 특수성에 기초하여 정치활동이 제한된다는 의미이다. 구체적으로 선거활

동을 금지하거나 정치적 발언을 제한해야 함을 의미한다.

최동훈(2014)은 Q방법론을 심층면접과 문헌조사를 통해 도출한 진술 문들에 대해 적용하여 현직 중앙부처 공무원들의 정치적 중립에 대한 주관적 인식을 분석하여 총 4가지 유형을 도출했다. 첫 번째는 ‘자율-전문성 중시형’으로, 현 정권의 성향과 상관없이 자신의 전문성을 바탕으로 공익에 대한 판단을 주체적으로 내리는 유형이다. 두 번째 유형은 ‘충성 중시형’인데, 이 유형은 자신의 정치적 신념과 관계없이 현 정권의 정책을 최대한 실현하고자 한다. 세 번째는 ‘비당파성 중시형’으로, 선거와 같은 정치행위에 개입하지 않는다. 마지막 유형인 ‘공정성 중시형’은 이해관계집단 사이에서 공평한 태도를 견지하는 것을 의미한다. 위 4개의 유형은 정치적 중립성을 구성하는 여러 개념을 실증적으로 도출하여 확인한 것이라고 볼 수 있다.

<표 1> 정치적 중립성의 다차원성

연구	차원 수	차원의 종류
Kaufman (1956)	3	대표성(representativeness), 중립적 역량(neutral competence), 행정적 리더십(executive leadership)
Kernaghan (1986)	6	정책결정과 집행의 분리, 실적주의, 정파적 활동 참여 금지, 개인적 신념의 공적 발언 금지, 정치적 상관에 객관적 조언, 정책집행과 개인적 신념 결부 금지
William (2005)	2	고전적 정치적 중립성 개념, 현대적 정치적 중립성 개념
박천오 (2011)	5	정책 순응의 의무, 비정파적 공익 수호, 정책결정에의 관여 금지, 실적제, 정치활동 금지
최동훈 (2015)	4	자율성과 전문성, 정권에의 충성, 정치행위 금지, 공정한 태도 견지

이상의 학자들은 정치적 중립에 대해 하나의 차원으로 정의내리기를 거

부하고 정치적 중립을 여러 층위들이 얹혀있는 느슨한 개념으로 규정했다. 이와 같이 정치적 중립성은 여러 차원들로 구성된 복잡한 개념이다. 위와 같은 정치적 중립성의 여러 차원들은 상호연관되어 있으며 동시에 상호충돌하기도 한다. 둘 이상의 차원들이 양립불가능한 경우가 발생한다는 것은 정치적 중립성 개념이 매우 혼란스럽다는 것을 보여준다. 특히 문제가 되는 차원은 집권당에 대한 순응 의무와 국민에 대한 봉사자로서 공평해야 할 의무이다. 우리나라 학계에서도 위와 같은 정치적 중립성 두 차원의 충돌을 인식을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 우리나라 학계는 양자가 조화를 이루어야 한다는 주장이나 공무원이 국민에 대한 봉사자라는 소명의식을 가져야 한다는 후자의 측면을 옹호하는 입장이 대다수인 것으로 보인다(김해동, 1988; 박천오, 2011; 오석홍, 1992; 유민봉 & 임도빈, 2012).

## 2. 정치적 중립의 법제적 검토

공무원의 정치적 중립성에 대한 현 대한민국 법들을 살펴보면 「헌법(제7조 제2항)」, 「공직선거법(제9조 제1항)」, 「국가공무원법(제65조)」, 「지방공무원법(제57조)」 등이 있다. 특히 헌법 제7조 2항에서는 "공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다"고 직접적으로 정치적 중립성을 언급하며 규정하고 있고, 국가공무원법 제65조에서는 이를 보다 구체화하였다.<sup>8)</sup> 공직선거법(제9조)과 지방공무

- 
- 8) **국가공무원법 제65조 (정치운동의 금지)** ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.  
 ② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
  2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것
  3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것
  4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것
  5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것
- ③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.

원법(제57조), 국회의원 선거법(제178조) 역시 공무원의 정치활동에 대한 금지와 징계사유를 명문으로 규정하고 있다.

정리하면, 대한민국 헌법에서부터 공무원의 정치적 중립성에 대해 명문으로 인정하고 있고, 다양한 일반법들로 이를 구체화하고 있다. 즉, 현재의 법체계에서는 정치적 중립성의 필요성 인정에 대한 이견을 제시하기는 어렵다고 볼 수 있다. 법학자들은 헌법 제 7조 제 2항에 대해서 직업공무원제의 헌법적 보장으로 이해하고, 정치적 중립성을 신분보장제와 함께 직업공무원제를 구성하는 두 축의 하나로 제시하는 것이 일반적이다(한수웅, 2012).

그러나 법학자들 사이에서도 정치적 중립에 대한 논란은 있다. 법학자들 사이에서는 공무원의 법적 지위를 어떻게 바라보느냐에 따라 공무원의 정치적 중립 의무 수준을 인정하는 정도가 다르다. 다시 말해, 과거의 한국 법학계에서는 공무원을 특별행정법관계(또는 특별권력관계)에 있다고 보았기에 공무원에 부담 지우는 정치적 중립 수준이 매우 높았다. 그러나 현재에 이르러서는 특별행정법관계로 보는 시각의 적실성이 떨어져 공무원의 정치적 중립의무와 권리에 대한 법학자의 시각은 다각화되었다고 할 수 있다(이계수, 2005).

우리나라 법규에서는 공무원의 정치적 중립을 공무원의 의무로 강조하는 모양새다(박천오, 2011). 공무원의 정치적 중립 확보를 위해 공무원에 대한 파당적 정치적 활동을 제한하는 규정은 여러 형태로 명문화되어 있다(이종수, 2001, 이정배, 2007; 정재명 & 최승제, 2010). 국가공무원법 제65조 제1항, 지방공무원법 제57조 제1항, 정당법 제22조는 공무원의 정치단체 결성 및 가입을 금지하고, 국가공무원법 제65조 제2항, 지방공무원법 제57조 제2항, 교육기본법 제14조 제4항, 공직선거법 제9조, 제85조, 제86조는 선거에서 특정정당이나 특정인에 대한 지지나 반대를 유도하는 것을 제한한다. 또한 국가공무원 복무규정 제27조와 지방공무원 복무규정 제9조에 의해서는 특정정치단체에 대해서 물질적으로 지지나 반대하는 것이 금지된다. 공무원노동조합법 제4조, 교원노동조합법 제3조, 공직선거법 제87조에서는 공무원 노동조합의 정치활동과 선거운동을 금지하였다.

### 3. 정치적 중립성 비교: 미국의 경우

미국은 후술하는 바와 같이 공무원의 정치적 중립성에 대해 역사적으로 많은 논의가 있어왔다. 미국의 정치적 중립성 논의의 역사는 한국의 정치적 중립성 논의에서 깊이 있는 이해와 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다. 따라서 미국에서의 정치적 중립성 논의를 살펴보는 것은 의미 있는 일이다.

미국은 강력한 정치활동 제한의 실적주의 공무원제도라는 전통에서 출발하여 공무원을 정치에서 격리해 왔지만 오늘날 상당한 수준의 공무원의 정치활동을 인정하고 있다. 미국의 실적주의 공무원제도를 탄생시켰던 것은 1883년 ‘펜들턴 공무원법(Pendleton Civil Service Act)’이다. 펜들턴 공무원법은 공개경쟁시험(competitive exams)과 인사위원회(United States Civil Service Commission)에 의한 실적주의 인사를 통해 공무원을 정치로부터 격리시키고자 하였다(한인근, 2010). 이후 1925년에는 ‘연방부패행위방지법’이 제정되어 연방의회의원 선거운동에서 부패행위나 정치헌금을 규제하였다. 이후 해당 법은 강화되어 1939년과 1940년 연달아 개정된 법률인 ‘해치법(Hatch Act)’ Hatch Act(1930)<sup>9)</sup>에서 공무원의 정치적 중립성을 강화시키는 법률이 계속되었다. 특히 1940년 해치법으로 인해 공무원은 위법한 정치적 행위에 대해 형사처벌 받도록 규정되었으며, 해치법을 위반하면 그 위반 정도와 무관히 임명권자는 해당 공무원을 반드시 면직해야만 하는 의무가 발생했다(임재홍, 2006).

미국의 공무원에 대한 정치활동에 대한 태도는 이후 1980년대에 이르러 완전히 변하게 된다. 예를 들어 1985년의 체신공무원노동조합(American

---

9) ①공무원의 입후보 또는 특정 후보를 위한 선거운동  
②정치헌금이나 정치모금  
③특정인의 당선이나 패배를 위한 찬양·비방·뇌물 수수  
④선거일에 타인에게 교통 편의를 제공하는 행위  
⑤자신의 의견을 신문에 발표할 수 있으나  
⑥정치조직에 가입할 수는 있으나 간부로 활동하는 행위  
⑦특정 개인·정당을 위한 서명운동 전개 등을 금지함

Postal Workers Union)사건에서 법원은 우체국공무원의 근무시간 외 비정치당파적인 등록권유를 금지하는 것은 공무원의 권리를 위법하게 침해한다고 보았다. 이외에도 정치적 선전의 금지를 해석상 완화한 블레이크 사건과 해치법 상 정치적 행위 금지 조항이 헌법 상 표현의 자유를 이유로 엄격하게 해석해야 한다고 판결한 빌러 사건과 같이 해치법을 사실상 위헌이라고 판결한 판례들이 잇달아 출현하게 되었다. 그리고 반복되는 판례에 따라 법률이 개정되기 시작하였다. 이후 1974년 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act) 개정 이후 1993년 해치법이 “공무원은 정치의 운영이나 정치적 선전에 적극적으로 참가할 수 있다”고 개정되면서 실질적인 폐지에 이르렀다. 즉, 미국에서는 정치적 중립 의무보다는 정치적 기본권을 보장하는 것으로 태도를 변경하였다(임재홍, 2006).

#### 4. 국내 선행연구 동향

공무원의 정치적 중립성에 대한 기존 연구를 정리하면 크게 두 가지 동향이 발견된다. 먼저, 정치적 중립성의 개념과 필요성, 그리고 선진 국가의 정치적 중립 관련 법제와의 비교 등에 관한 초기의 연구가 있다(안병만, 1981; 김해동, 1988; 박응격, 1992; 오석홍, 1992; 윤병태, 1999; 최영출, 2000; 김선주, 2002; 박경효, 2005; 임재홍, 2006; 정영태, 2010; 김영진, 2013; 류상영, 2013). 이와 같은 연구들은 정치적 중립의 개념을 명확하게 규정하거나 정치적 중립의 당위를 다루는 데에 초점을 맞추었다. 따라서 주로 개념을 이론적으로 설명하거나, 국내외의 정치적 중립 관련 법을 비교 및 정리하고 우리나라의 수준을 진단하는 서술적 차원에 머물렀다.

둘째, 공무원의 정치적 중립성에 대한 실증적인 연구로 나아간 비교적 최신 동향의 연구들이 있다(정재명 & 최승제, 2010; 박천오, 2011; 양지은, 2012; 윤건수 & 한승주, 2012; 윤건수 & 김순희, 2013; 최동훈, 2015; 김경은, 2015). 정치적 중립에 대한 실증적 연구의 초반에는 공무원 또는 시민의 정치적 중립성 수준에 대한 인식을 주로 설문조사 등 양적 연구

방법을 이용하여 분석한 것이 대부분이었다(최창희, 1990; 이명석 & 정평호, 2006; 정재명 & 최승제, 2010; 박천오, 2011), 질적 분석 방법을 이용하여 인식과 대응을 이해하고자 하는 연구가 최근에 등장하기 시작했다(양지은, 2012; 윤건수 & 한승주, 2012; 윤건수 & 김순희, 2013; 최동훈, 2015; 김경은, 2016).

정치적 중립성은 주관적이고 상황의존적이기 때문에 정치적 중립을 고려해야 하는 집단의 맥락과 개인의 배경의 미묘한 차이에 의해서도 정치적 중립을 어떻게 인식하고 관련 경험을 어떻게 해석하는지는 매우 달라질 수 있다. 설문조사는 이런 미묘한 뉘앙스의 차이를 감지하기에는 부적합한 측면이 있다. 반면에 질적연구를 통해서도 연구참여자와의 상호작용을 통해 미묘한 뉘앙스를 극대화할 수도 있는 장점이 있다. 다음은 정치적 중립성에 관련하여 질적인 연구 방법을 적용한 연구들이다.

양지은(2012, 석사학위논문)은 은퇴한 지방직 중·하위직 공무원의 정치적 중립 훼손 경험에 대하여 근거이론을 사용하여 분석했다. 분석결과 총 12개의 하위범주가 도출되었다. 정치적 중립을 훼손하는 주체는 직속상사, 중앙정부, 본인이었으며, 훼손의 경험은 크게 정치적 중립성 제도가 훼손된 경험과 자신의 전문성이 훼손된 경험으로 나타났다. 이에 대한 분석대상의 대응은 순응과 저항으로 나타났다.

윤건수 & 한승주(2012)도 지방자치단체 중하위직 공무원을 대상으로 정치적 중립의 경험적 범주에 대해 질적연구를 진행했다. 연구결과 정치적 중립과 관련된 6가지 차원을 발견하고 정치적 중립은 정치권과 관료의 관계보다는 행정내부의 승진구조에 관련된 담론이라는 것과 지방자치제도의 정착 과정에서의 신업관계화로 지방의 중하위직 공무원의 중립성이 훼손되고 있다는 점을 발견했다.

윤건수 & 김순희(2013)는 언론매체를 통해 공개된 공직자의 ‘영혼없는 공무원’ 논의와 관련된 진술을 내러티브 분석기법으로 분석했고 영혼없는 공무원 논의의 핵심 축은 자아 개념이며, 공무원의 자아는 전문직업주의와 관련되어 있다는 것을 발견했다. 결국 전문직업성의 저하에 대한 영혼 없는 공무원에 대한 논의는 공무원에 대한 부정적 낙인 효과가 매

우 큰 것으로 나타났다.

가장 최근의 연구로는 전 장관을 대상으로 리더십에 관하여 근거이론을 실시한 논문이 있다(김경은, 2015). 리더십에 대한 연구를 표방했지만 한국 장관이 행정가로서의 리더십을 행사하는지 정치가로서의 리더십을 행사하는지에 관하여 분석을 했기 때문에 정치적 중립 논의에서도 의의가 있다.

앞서 최동훈(2015)의 연구는 이미 소개했기 때문에 해당 장에서는 그 설명을 생략하도록 한다. 이상의 정치적 중립에 관한 질적 연구는 다음의 <표 2>로 정리할 수 있다.

<표 2> 공무원의 정치적 중립성에 관한 질적연구

	연구대상	자료수집	분석기법	분석내용
양지은 (2012)	지방자치단체 중·하위직 공무원	심층면담 (8명)	근거이론	정치적 중립 훼손 주체와 내용, 그에 대한 반응
윤건수 ·한승 주 (2012)	지방자치단체 중·하위직 공무원	면담 및 이메일 조사 (24명)	질적연구	정치적 중립의 6가지 차원, 정치적 중립 논의에 내포된 2가지 담론
윤건수 ·김순 희 (2013)	공무원	언론기사 수집 (89건)	내러티브 방법론	영혼 없는 공무원 내러티브의 구조와 범주
최동훈 (2015)	중앙부처 공무원	설문지 (322명)	Q방법론	정치적 중립의 인식유형과 조절효과
김경은 (2015)	장·차관	심층면담 (7명)	근거이론	장관의 리더십 유형화, 패러다임 모형 구축

그간의 정치적 중립성 연구는 실증적 분석이 적었으나 이상의 연구는



정치적 중립성의 연구공백을 보완했다는 의의가 있다. 그러나 위의 연구 중 경력직 고위공무원만을 대상으로 진행한 연구는 전무하다. 5개의 연구 중 두 개는 지방자치단체의 중하위직 공무원을 대상으로 했고, 2개는 계급에 구분을 두지 않고 모두 다 분석대상으로 포함했다. 가장 최근에 발표된 연구는 정무직 공무원만을 대상으로 했다. 때로는 장관도 고위공무원으로 분류하는 경우도 있다. 그러나 정무직 공무원은 실적주의와 신분보장제가 적용되지 않는다는 점, 장관으로 입직 전에 거쳤던 배경에서 차이가 크다는 점, 정무직 공무원의 대응적 책임성(accountability)은 경력직 공무원에 비해 매우 높다는 점 등의 이유에서 장관과 경력직 공무원의 인사이트 세계를 하나로 통합하기 어렵다.

근거이론을 적용한 또 다른 연구인 양지은(2012)은 지방자치단체의 중하위직 공무원을 대상으로 연구를 진행했다. 그러나 지방자치단체를 실시한 이래 중앙의 행정환경과 지방의 행정환경의 차이는 더욱 더 커졌기 때문에 중앙부처 공무원에 대해서 연구를 진행할 필요성이 있다. 또한 중하위직 공무원의 업무가 집행에 더 초점이 맞춰져 있는 반면 고위직 공무원의 업무는 결정과 조정에 더 초점이 맞춰져 있다는 점에서도 연구공백이 발견된다. 따라서 근거이론을 이용해 고위공직자의 정치적 중립성에 대해 보고자하는 본 논문은 정치적 중립성에 관한 연구 공백을 보완한다는 의의가 있다.

## 제 2절 고위공직자

### 1. 고위공직자의 역할과 중요성

Aberbach et al(1981: 103-104)은 관료의 전문성을 현대정치체제를 받침하는 거대한 두 축의 하나로 지목하며, 정책형성자로서의 관료의 이상적 역할규범을 12가지로 정리한 바 있다.<sup>10)</sup> (1) 조직적·관리적 능력, (2)

---

10) 대부분의 중하위직 공무원에게는 정책결정권한이 없다. 그러므로 정책형성자로

중재 및 협상 능력, (3) 사회력, (4) 지적 능력, (5) 카리스마와 리더십, (6) 대표성과 대응성, (7) 개성과 양심, (8) 정책형성에 대한 관심, (9) 이념적 헌신과 옹호, (10) 기술적 능력, (11) 상관에게 의 조언과 상담, (12) 법의 중립적 집행이 이에 해당한다. 저자들은 정치행정이원론이 대세였던 시기에 형성된 관료 역할에 대한 고전적 개념은 조직적 효율성, 중립적 법집행, 기술적 전문성, 지적 능력 등에 국한되어 왔다고 보았다. 그러나 현재에 이르러서는 관료의 중재적 역량, 사업 고객을 대변하고 옹호하는 역할 등 과거에는 다소 주목받지 못하던 역할에 점차 관심을 두고 있다.

한편 Svvara(1994: 5-56)도 정치가는 정책을 결정하고 행정가는 정책의 집행을 담당한다는 고전적 역할 구분을 ‘방화벽 개념(firewall notion)’이라고 부르며 엄격한 이원론적 관점을 거부했다. 경험적 관찰을 통해 행정가는 단순히 행정적 영역에만 머무는 것이 아니고 정책결정 등 전통적으로 정치의 영역이라고 불리우는 업무도 담당한다는 것을 발견했다는 것이다.<sup>11)</sup> 그는 4분 모형(four-part model)을 통해 미션, 정책, 행정, 관리의 전 영역에서 그 정도만 다를 뿐 행정가도 역할을 한다는 것을 개념화했다.<sup>12)</sup>

성공적인 정부활동을 위해서는 고위공직자의 역할이 매우 중요하다. 고위공직자의 역할은 크게 실국의 리더로서의 역할, 장, 차관과 기관장의 참모로서의 역할, 그리고 장차관과 실국을 이어주는 가교역할을 하게 된다(조선일, 2008). 구체적으로 고위공직자는 실국의 리더로서 정책방향의 설정 및 주도, 조직의 관리 및 발전, 부하직원에게 대한 평가와 훈련, 조직문제의 해결하는 기능을 하고, 정책 아이디어를 제시하는 정책브레인 역할을 하면서 장, 차관과 기관장을 돕는다. 또한 업무 수행과 메시지 전달

---

서의 관료는 고위공무원에 대한 논의에 해당한다고 보아도 무방하다.

11) 여기서 행정가는 시지배인(City Manager)이다. 미국의 시지배인은 시 행정의 리더로, 시민에 의해 선출되는 경우와 시의회에 의해 임명되는 경우가 있다. 그러나 시지배인은 Svvara가 관찰한 행정가의 한 유형일 뿐이고, Svvara의 논의는 경력직 고위공무원에게도 어느정도 적용될 수 있다.

12) Svvara가 제시한 행정가의 역할은 다음 그림의 두꺼운 곡선 오른쪽 면적으로 나타낼 수 있다.

에 있어 장, 차관과 부하직원 사이의 중심적 역할을 한다. 즉, 고위공직자는 인사, 조직, 예산과 같은 행정 관리 기능에서부터 정책관리 기능까지 하게 되므로 정부활동에 미치는 영향력은 매우 크다고 할 수 있다.

## 2. 고위공직자의 정치적 중립의 중요성

정치적 중립 측면에서 고위공직자의 논의가 보다 중요한 이유는 일반 공무원에 비해 고위공직자들이 정치적 영향력으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 특히 고위공직자 스스로가 정치적으로 자유로울 수 없다고 인지하는 경우가 많았다.

“상사와 부하의 관계에 있어서 레벨에 따라서 행태가 많이 달라질 거예요. 관료들이 올라갈수록 기관장과의 관계에서 좌우 양면을 고민할 수밖에 없지.”  
- 고위공직자 인터뷰 -

“그래서 올라갈수록 위에서 많은 (정치적으로) 요구사항들이, 또 배려해야 될 게 많아져. 그게 정치적 중립이 아니라서 문제되는 거 아니냐하고 보면, 꼭 그렇게만 볼게 아니라 삼권분립에서 의회하고 협력관계를 유지하기 위해서는 그런 역할을 해줘야 될 부분들이 많아.”

<그림 1> 고위행정가의 책무범위 (Svara, 1994)

의회의 책무		행정가의 책무
정책의제, 목적과 범위 등을 결정	미션(Mission)	조언, 최근 경향 분석
법령 형성, 신규사업 승인, 예산 승인	정책(Policy)	정책결정, 예산 편성, 자원분배 등에 조언
부지선정, 불만관리, 행정감독	행정(Administration)	정책집행에의 결정과 과정 설계
행정가에 관리방법 변화 제안, 성과 감독	관리(Management)	인적자원, 정보, 예산 등 관리, 정책지지

- 고위공직자 인터뷰 -

고위공직자들은 업무 상 이유로 기관장 또는 장, 차관과의 관계를 고려해야 한다. 따라서 고위공직자들인 인터뷰 대상자들은 정무직 상관과의 업무를 위해서는 정치적 요소를 고려할 수밖에 없다고 응답하였다. 한편 의회와의 협력관계를 고려해야만 하는 업무 환경 역시 고위공직자들이 정치적 요소를 고려하도록 만든다.

“우선 공무원이 어느 정도, 하위 직급은 괜찮은데 어느 정도 국장급 이상으로 올라가게 되면, 우리들은 분명히 정치권을 바라보게 되어요. 누가 대통령이 되느냐, 그러니까 그 과정에서는 내가 원하는 나의 철학과 관련된 것이 아니라 누가 대통령이 됐을 때 나하고 가까우냐 하는 그런 개인적인 선호도를 갖게 되는 겁니다.”

- 고위공직자 인터뷰 -

업무적 요인뿐만 아니라 개인의 특성에 따라 고위공무원들은 정치적 요소를 고려하기도 한다. 특히 향후 정치권 진출 동기를 갖게 될 때, 개인적 친밀도에 따라 정치적 인사의 선호도가 변하기도 하였다.

앞서 살펴보았듯이 고위공직자들은 인사, 조직, 예산에서 다양한 역할을 수행함으로써 국정 수행에 중대한 영향을 미친다. 그러나 고위공직자들은 업무상 이유 또는 개인적 특성에 의해 정치권으로부터 많은 영향을 받고 있는 것으로 보인다. 위의 두 가지 이유로 고위공직자들의 정치적 중립성 논의는 중요성을 가진다. 고위공직자들의 역할을 고려해볼 때, 고위공직자들의 정치적 중립성은 그들만의 문제가 아니라 정부 조직 또는 국정 전반의 문제로 확대될 가능성이 있기 때문이다.

### 3. 고위공무원에 관한 선행연구

역사적으로 강한 행정의 특징을 갖고 있는 우리나라의 정치사회적 환

경으로 행정에 대한 연구는 상당히 많이 이루어져있다. 그러나 행정을 주도해온 고위관료들을 특정하여 분석한 연구는 많지 않다. 한국의 행정부 위 현상이나 우리나라의 관료제 또는 한국의 공무원에 대한 연구는 주로 고위공무원에 대한 설명이라고 해석할 수는 있다. 그러나 중하위직 공무원과 구별되는 존재로서의 경력직 고위공무원에 대한 연구는 많지 않다. 그나마 2006년 고위공무원단 제도 도입을 전후하여 고위공무원단에 대한 연구는 꽤 많이 나왔다. 그러나 고위공무원단에 대한 연구는 제도에 대한 연구는 고위공무원이라는 사람 또는 집단에 대한 연구와는 연구의 초점과 대상이 매우 다르다.

우리나라의 고위공무원단에 대한 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있다(권영주, 2008). 첫째 유형은 규범적 연구로서 과거 고위공무원단제도의 도입 이전 시기에 제도의 도입을 주장한 연구나 현행 제도의 문제점의 개선방안을 제시한 연구가 이에 해당한다. 구체적으로 외국 제도를 분석하여 한국적 함의를 제시하는 논문들, 과거 인사제도의 문제점에 대해 비판하고 대안으로 고위공무원단을 제안한 논문들, 그리고 고위공무원단제도 도입 후 개선 방안을 제시한 논문들이 이에 해당한다.

둘째 유형은 분석적 연구로서, 실제 현상을 이해하고 중국에는 이론구축을 위한 기반을 닦는 연구이다. 우리나라에서 고위공무원단 연구는 대부분 규범적 연구에 해당하나, 예외적으로 김연수·김근세(2007)의 논문은 Huddleston 모형을 적용하여 현재 고위공무원단의 제도적 특성을 분석하였고, 권성훈(2012)은 1948년부터 1972년 사이의 한국 고위공무원집단의 사회적 배경 분석과 사회연결망 분석을 시도하였다.

현재까지 고위공무원단에 대한 선행연구가 존재하였음에도 불구하고, 본 논문이 가지고 있는 문제의식인 고위공직자의 정치적 중립성의 실체는 어떠한가에 대한 분석적 연구는 충분히 다뤄지지 않고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 고위공직자의 정치적 중립성 논의의 중요성을 고려해볼 때, 고위공직자의 정치적 중립성에 대한 이해는 향후 연구를 위해 필수적인 것으로 생각된다. 해당 문제의식의 해답을 찾기 위한 본 논문의 의의는 여기에 있다.

## 제 3장 연구방법: 근거 이론적 접근

### 제 1절 질적 연구 방법의 필요성

본 연구에서는 고위공직자의 정치적 중립과 관련된 경험을 분석함에 있어 근거이론을 이용할 것이다. 근거이론적 연구방법은 질적 연구 방법적 방법이라고 할 수 있다. 질적 연구방법은 현상의 본질과 맥락에 대한 심층적인 이해를 목적으로 한다. 정치적 중립성과 관련된 고위공직자의 경험을 양적 연구 방법처럼 보편적인 것으로 요약 기술하는 것은 고위공직자의 경험을 담아내기에 한계가 있다고 보았기 때문이다. 이를 위해 질적 연구 방법은 주로 2차 자료보다는 연구자 본인이 직접 현장과 접촉해 확보한 자료를 바탕으로 현상의 본질에 접근하고자 한다. 질적 연구에서는 객관적인 단순 정보의 산출보다는 '왜(why)', '어떻게(how)'와 같은 현상의 질적 측면에 대한 답을 풍부하고 심층적인 설명을 통해 구하고자 한다(강정원, 2011). 이와 같은 질적 연구는 행정 현장에 관심을 기울여 현장의 장면들을 설명하며, 현장에 관련된 사람들이 현상을 어떻게 인식하고 어떤 의미를 부여하는지를 이해하도록 하는데 유용하다(Stainback, 1992).

질적 연구 방법의 특성과 유용성은 양적 연구 방법과 비교함으로써 더 잘 이해할 수 있다. 현재의 행정학계에서는 단일 대상 또는 집단을 대상으로 한 양적 연구방법을 주로 사용하고 있다. 양적 연구방법은 실증주의(positivism) 입장에서 객관적이고 계량할 수 있는 자료를 수집하여 현상의 사실과 원인을 밝힌다(전개서). 즉, 연구자와 독립된 객관적 실재가 존재한다고 보며, 연구자는 주관성을 배제한 과학적 방법을 통해 보편적인 지식을 생산할 수 있다고 보는 것이다(Guba & Lincoln, 2000).

반면 질적 연구 방법은 객관적 실재는 없으며 실재라고 인식되는 것은 인식 과정 중에 구성되는 것이라 보며, 연구자는 연구를 함에 있어 주관 이 개입되는 것을 온전히 배제할 수 없다고 본다. 필연적으로 연구자와 연구대상의 상호영향이 존재하며, 연구자는 자신의 가치관과 문화 등에 내제된 가치를 개입시키게 될 수밖에 없다고 보는 것이다. 위와 같은 질적 연구 방법의 성질로 인해 질적 연구의 방법이 과학적 엄밀성이나 간결성 측면에서 많은 비판의 여지가 있다고 할 수 있다. 하지만 이는 두 연구 방법이 근거하는 인식론적 차이를 간과하는 데서 기인한다(유기웅, 2012; 임도빈, 2009). 고위공직자들이 정치적 중립의 의미를 스스로 어떻게 규정하고 해석하는지를 먼저 이해해야 정치적 중립성에 대한 사회현상을 더 잘 이해할 것이라고 기대한다.

한편, 근거이론은 질적연구로 분류되기는 하나, 통상적인 질적 연구방법과는 조금 차이가 있다. 전통적인 질적연구들은 사례의 풍부한 기술이 연구의 주목적이다. 그러나 근거이론은 새로운 이론의 구축을 위한 인과적 구조 탐색에 초점을 맞추어 이론화에 탁월한 특징을 보인다.

## 제 2절 연구문제의 발견 과정

본 연구는 고위공무원의 정치적 중립과 관련된 경험과 인식을 분석 대상으로 한다. 그러나 질적 연구 방법의 특성 상, 최종적인 연구문제를 미리 가지고 있지는 않다. 최종적인 연구 문제는 자료 수집과 분석을 반복적으로 시행하며 구체화했다. 즉, 연구 초반에는 고위공무원의 정치적 중립과 관련된 경험과 인식이 분석의 대상이라는 것 외에는 연구문제가 구체화되어 있지 않았다. 이것은 본 연구의 방법론으로 질적연구방법의 하나인 근거이론으로 현상에 접근했기 때문이다. 근거이론 연구 방법은 수집된 자료에 기초하여 연구 문제를 구체화시켜 가설을 설정하고 그 가설로부터 이론을 개발하고자 하는 귀납적 이론 개발 방법이다(이종규, 2006; 임도빈, 2009).<sup>13)</sup> 근거이론에서는 특정 상황과 대상으로부터 도출

되는 자료에 근거(grounded)하여 엄격한 방법을 통해 이론을 도출하고자 한다. 근거이론은 그 연구 과정이 가설 설정부터 검증에 이르는 선형적 방법이 아니고 순환적이며, 순환적 과정에서 연구문제는 구체화될 수도 있고 새로운 문제가 발견될 수도 있는 것이다(조원혁, 2012). 그렇기에 이 장에서는 연구문제가 구체화되어간 과정에 대해 간략히 소개하기로 하겠다.

본 연구는 중앙의 중하위직 공무원의 정치적 중립은 비교적 탄탄히 확립된 반면, 지방 공무원은 정치적 중립성 훼손이 심각하다는 것을 알게 된 것으로부터 시작했다. 지방에서는 지방자치단체의 인사전행으로 인해 공무원이 선출직의 선거에 동원되거나, 자발적으로 차기 지방자치단체장 측에 '줄을 대는' 현상이 빈번하다는 것을 알게 된 것이다(윤건수 & 한승주, 2012). 연구 시작 전 초기의 관심은 '그렇다면 중앙의 경력직 공무원의 정치적 중립성 수준은 어떠한가?'였다. 이에 정치적 중립에 관한 선행연구를 검토하며 정치적 중립이 다차원적인 개념이며, 학계의 다양한 관점이 어느정도 공무원에게 투영되고 있다는 것을 알게 되었다(유각근, 2010).

그러나 공무원의 정치적 중립에 관한 선행연구가 경력직 고위공무원에 대해 진행된 것이 거의 없었으며, 실증적인 연구가 부족하다는 것, 그리고 정치적 중립성에 대한 이론화 수준이 낮다는 점을 미루어 근거이론이 본 연구에 적합한 연구방법이라고 판단했고 질적 자료를 수집하기로 했다. 처음의 파일럿 인터뷰는 연구 문제와 방향이 구체화되기 전 발견의 맥락에서 진행되었기 때문에 연구참여자가 어느 한 방향에 한정되지 않고 고위공무원의 정치적 중립성에 대해 자유로이 답변할 수 있도록 노력했다. 연구참여자가 자유롭게 진술할 수 있도록 하기 위해 면접법은 반구조화된 심층면접법(semi-structured in-depth interview)을 사용하였다. 파일럿 인터뷰에서 연구참여자에게 던진 질문은 매우 일반적인 것으로 다음과 같다.

---

13) 그러나 반드시 가설이 있어야 하는 것은 아니다. 근거이론의 연구 목적은 새로운 이론 형성도 있지만 개념의 확인, 경험에 기초한 일반론의 확립 등도 있기 때문이다(임도빈, 2009; 남궁근, 2004: 318; Barney G. Glaser & Strauss, 1967).



“공직 생활 중 겪었던 굵직굵직한 사건에 대해서 말씀해주세요”

“정치적 중립에 관련한 본인의 경험은 무엇입니까?”

“정치적 중립과 관련된 문제에 대하여 간접적으로 듣거나 본 사례가 있습니까?”

“우리나라 공무원의 정치적 중립 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?”<sup>14)</sup>

파일럿 인터뷰 내용을 분석하는 과정에서 몇 가지 새로운 사실을 알게 되어 연구문제가 구체화될 수 있었다. 연구참여자가 직급별로 정치적 중립성의 수준이 차이가 난다는 것, 즉 중앙정부의 고위공무원과 실무 공무원<sup>15)</sup>의 정치적 중립성 수준이 차이가 난다고 진술했던 것으로부터 정치적 중립 경험에 있어 직위가 중요한 요소임을 알게 된 것이다. 그리하여 본 연구는 “고위공무원”의 정치적 중립성 인식과 경험으로 연구문제를 구체화시켰다. 이후 새로이 추가된 연구문제는 다음과 같다.

“속하셨던 부처 내에서 고위공직자의 역할은 어떤 것이라고 생각하십니까?”

“고위공무원의 정치적 중립성 수준과 중하위직의 정치적 중립성 수준은 차이가 있나요?”

“고위공무원이 된 이후 정치적 중립성과 관련된 경험은 중하위직 때 경험한 정치적 중립성과 달라진 점이 있나요?”

“경력직 고위공무원과 정무직 고위공무원의 관계는 어떻다고 생각하시나요?”

고위공무원은 정무직 공무원과 실무공무원 모두와 가까운 거리를 유지하고 있어, 정치적 영향을 많이 받기도 하고, 또 반대로 부하직원에게 정

14) 일부의 문항에 대해서는 윤건수(2012)를 수정차용하였다.

15) 여기서 고위공무원은 국장급 이상의 공무원을 말하고, 실무 공무원은 과장급 이하 공무원을 말한다.

치적 영향력을 미칠 수도 있다. 그렇기 때문에 고위공무원은 정치적 중립성 연구에 있어 빠져서는 안 될 중요한 연구대상이라고 할 수 있다. 파일럿 인터뷰의 분석을 통해 연구대상을 고위공무원으로 한정 한 이후에 진행된 인터뷰에서도 반구조화된 심층면접법을 사용했기 때문에 연구참여자와의 상호작용 상황에서 새로운 질문이 던져지기도 했다. 그 중 일부를 소개하자면, “고위공무원단체도가 생기면서 느낀 변화가 있었나요?”, “제직 중 가장 힘들었던 의사결정 사례가 있었나요?”, “정치적 중립을 지키기 위한 방법은 무엇이라고 생각하시는지요?” 등이 있다.

반구조화 심층면접법은 부주의할 경우 연구자의 편견이나 연구문제가 연구참여자의 답변을 종속할 수 있기 때문에 각별히 주의해야 한다. 따라서 연구자는 면접과정에서 자신의 견해를 밝히지 않았고 또한 정치적 중립성이라는 개념에 대한 설명을 거의 하지 않았다.<sup>16)</sup> 한편 세심한 인터뷰 자료 수집을 위해 조사방법이나 면접방법에 대한 전문서적과 친숙해지고자 했다. 나아가, 인터뷰에 관해 질적 연구 방법을 적용해본 경험이 많은 박사 분들에게 질문내용과 자세 등에 대한 많은 조언과 피드백을 받았다.

시기별로 구체적인 연구단계를 소개하자면, 2016년 1월 중순에 연구문제의 발견을 위해 파일럿 인터뷰를 실시하였다. 이 때 연구참여자에 대해서는 정무직 경험이 있는 은퇴 고위공직자라는 점 외에는 별 다른 사전지식 없이 인터뷰를 시작하였다. 인터뷰 당시 동석한 석사과정생과 박사과정생과 토론을 했고, 고위공무원의 정치적 중립성에 대한 인식과 경험에 대한 연구가 의미가 있을 것이라고 판단했다.

파일럿 면접 이후 고위공무원과 정치적 중립성에 대해 알아보기 위해 2016년 1월 말부터 2월 중순까지 5명의 전현직 고위공무원을 인터뷰하였다. 이 때 또한 비구조화된 인터뷰법을 사용했는데, 연구의 대상은 구체화됐으나 여전히 연구의 초점은 확실히 맞춰지지 않았기 때문이다. 상기한 바와 같이 비교적 공통적으로 질문된 내용도 있으나 이전 인터뷰에서

16) 예외적으로 정치적 중립 개념에 대해 설명한 적이 있다. 연구참여자가 정치적 중립 개념을 잘 알지 못했기에 개념에 대해 설명해줄 것을 직접 요청했기 때문이다.

적절하지 않다고 생각되는 질문은 빼기도 했으며, 질문의 수, 순서, 내용 등에서 모두가 다 제각각이었다. 이 시기에는 자료 수집과 동시에 분석을 진행했다. 분석에 대해서는 매 주 열리는 논문연구세미나에서 석사과정생과 박사과정생, 전임연구원 등에게 해석에 대한 평가와 조언을 받았다. 세미나에서는 박사가 많았기 때문에 방법론과 이론화 측면에서 많은 도움을 주었다. 이 시기에 정치적 중립성의 차원이 다양한 만큼 훼손 양상이나 주체, 훼손시도에 대한 대응도 다양하다는 것을 발견했고 ‘정치적 중립 수호’와 ‘정치적 중립 훼손’을 중심으로 고위공무원의 경험과 인식을 조사하는 것으로 연구 문제를 구체화했다.

2016년 2월 후반부터 4월까지의 추가적인 자료 수집에 들어갔다. 이 과정에서 5명의 전직 고위공무원을 인터뷰했다. 여전히 이론화를 위한 발견에 초점을 맞췄기에 비구조화 심층인터뷰법을 사용했고, 연구참여자가 자유로이 답변할 수 있도록 했다. 마찬가지로 이 시기에도 자료수집과 분석이 동시에 진행됐으며, 이전과는 다른 대안적 해석을 창안하는 작업도 진행했다. 그 결과 대안적 해석을 구축할 수 있었다. 이에 대해서는 논문연구세미나에 참여하는 대학원생과 전임연구원분들로부터 유용한 비판을 받았다.

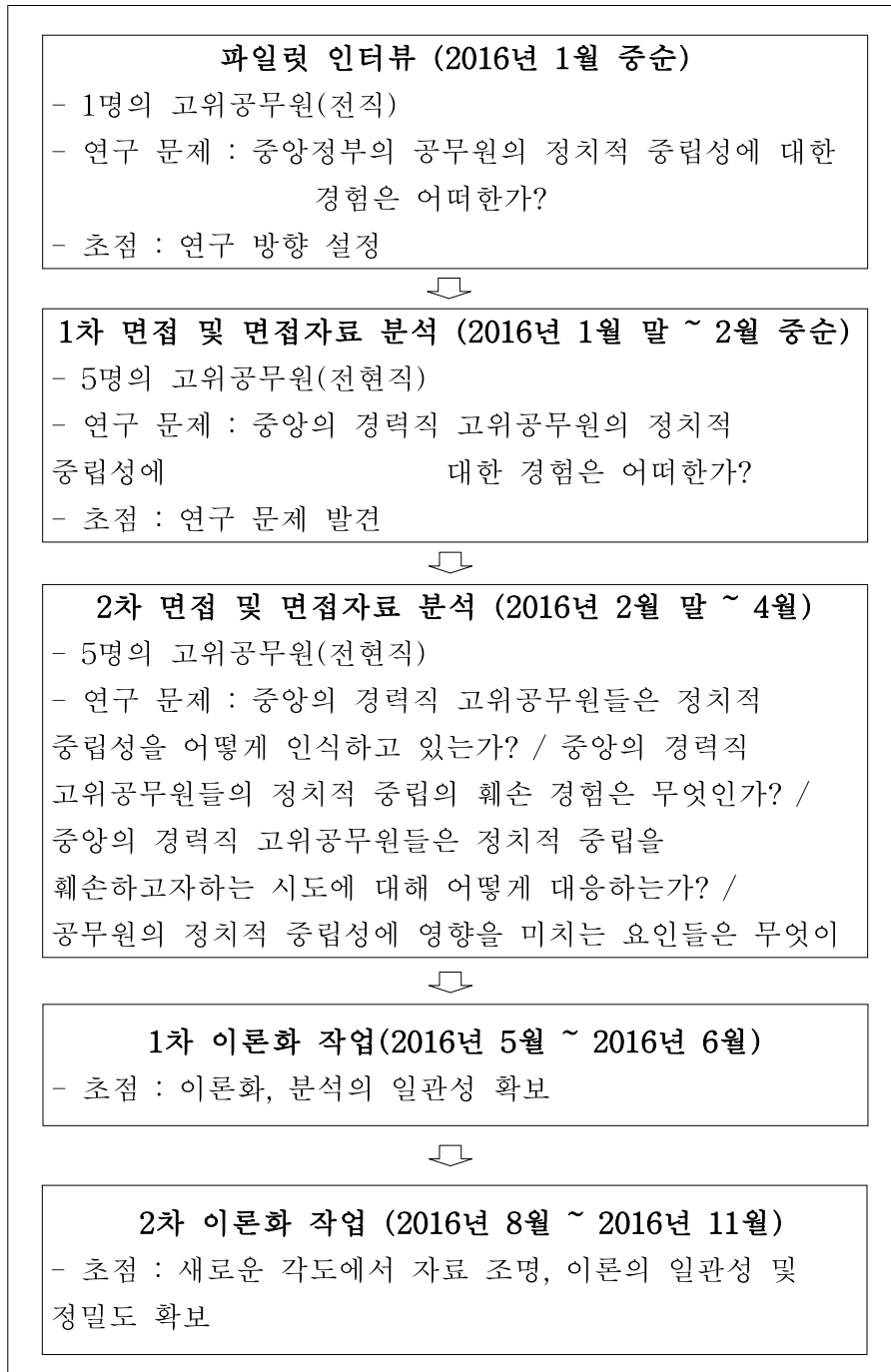
2016년 5월부터 6월까지의 정치적 중립 훼손과 이에 대한 고위공직자의 대응에 영향을 미치는 조건들에 초점을 맞추어 수집된 자료를 분석했고 이를 바탕으로 제 1차 이론화를 시도했다. 이론화 결과, 정치권이 고위공직자의 정치적 중립성을 훼손하고자 시도하는 상황과 고위공직자가 자신의 정치적 중립성을 스스로 훼손하고자 시도하는 상황을 중심현상으로 도출되었다. 중심현상에 대한 작용·상호작용은 불응, 타협, 순응 등으로 분류되었고, 중심현상에 직접적으로 영향을 미치는 인과적 조건으로는 정치권의 역량 부족, 왜곡된 관행, 공무원의 자기이익 추구 등이 포함되었다. 그러나 일부 하위범주들이 다른 상위범주에 포함됨에도 속성이 비슷한 경우가 있다는 지적과 범주 간 배타성이 다소 떨어진다는 지적이 있었다.

마지막으로, 2016년 8월부터 2016년 11월까지의 1차 이론화 작업에서

받았던 지적을 바탕으로 새로운 이론을 만들기 위한 제 2차 이론화 작업에 들어갔다. 1차 이론화 작업을 통해 도출한 이론에 종속되지 않고 완전히 새로운 해석을 구축하기 위해 머리를 비우는 1달이 조금 넘는 공백기간을 두었다. 2차 이론화 작업에서는 범주 간 구분을 명확히 하고자 노력했고, 이론의 일관성을 확보하고 설명력을 높이기 위해 도출한 이론을 반복적으로 검토했다.

위의 연구문제를 구체화했던 과정은 다음의 <그림 2>과 같이 요약할 수 있다.

<그림 2> 연구문제의 구체화 과정



### 제 3절 연구 참여자의 선정과 자료 수집 방법

근거이론 연구 방법에서는 자료를 주로 심층면담을 통해 수집된 자료를 통해 연구참여자의 경험세계를 탐구한다(Creswell, 2003). 근거이론에서의 이론적 표본추출(theoretical sampling)이란 연구에 적절한 자료를 제공할만한 참여자를 선정하고(적절성의 원리) 연구하고자 하는 현상에 대해 충분히 풍부한 자료를 수집해야 한다는 원리에 따라 연구참여자의 선정이(충분성의 원리) 이루어진다. 특히 후자의 원리는 '포화(saturation)'의 원리와도 같다. 근거이론에서는 데이터의 계속적 수집과 분석의 과정은 더 이상 범주에 관해 새롭거나 관련 있는 자료가 나타나지 않을 것처럼 보일 때 자료수집을 멈추는 것이다. 다만 포화의 원리는 최대한 많은 양의 자료를 수집하기 위한 방법이 아니고, 면접대상자를 최대한 보호하는 한도 내에서 자료를 수집하기 위한 윤리적인 자료수집의 방법이기도 하다. 본 연구도 이 원리에 입각해 연구 참여자 선정과 자료를 수집했다.

#### 1. 연구 참여자의 선정

지금까지의 연구 참여자 선정 과정에 대해 구체적으로 소개하면, 2016년 1월 중반에 연구문제의 발견을 위해 주변인의 도움을 받아 A씨를 만나 파일럿 면담을 실시했는데, 임명직 고위공직자로 근무한 경험이 있는 전직 경력직 고위공직자라는 점 외에는 사전지식이 없이 실시되었다.

이후의 인터뷰 대상자 수집은 스노우볼(snowball)표집방식을 이용하였다. 이 방법은 연구자가 임의로 선정한 표본에 해당하는 대상의 추천을 받아 다른 연구참여자를 선정하는 과정을 되풀이하며 표본을 누적하는 방법이다(남궁근, 2010). 이 방법은 표본의 크기가 크지 않은 질적 연구에서 많이 사용되는 것으로, 고위공직자와 같이 접근이 어려운 집단을 연구함에 있어 효과적이다. 특히나 정치적 중립성에 대한 경험이라는 민감한 주제에 대해 잘 알지 모르는 연구자에게 허심탄회하게 말하는 것은

어렵기 때문에, 추천을 받아 인터뷰 대상을 구하는 스노우볼 표집방식은 해당 연구에 적합한 표집방식이라고 판단한다.

위와 같은 방식으로 총 12명의 연구참여자를 선정했었다. 그러나 1명의 연구참여자(J)는 전화를 통해 인터뷰를 요청했을 당시에 내켜하지 않는 기색을 보여 연구 대상에서 제외했다. 또한 준정부기관의 고위직으로 재직 중이던 연구참여자 D는 자료수집과 분석까지 진행했으나 연구 대상에서 제외시키는 것이 연구를 더욱 견고하게 만들 것이라는 의견이 있어 최종적으로는 연구대상에서 제외했다. 한편 연구참여자로 외교관으로 활동했었던 I가 포함이 되어 있다. 전직 외교관이었던 I의 경우, 다른 고위공직자에 비해 특수한 성격의 직무를 담당했지만, 외교부 또한 행정부에 포함되는 것이기에 포함했다. I가 연구 참여자의 다양성을 증진시킬 것으로 판단했다.

대부분의 연구참여자들은 행정고시 출신의 전현직 고위공무원으로, 이 제는 은퇴한 자가 대다수이나 현직인 자도 포함이 됐다. 은퇴 공무원들이 현직 공무원보다는 생생한 답변이 어려울 수도 있다는 단점이 있을 수 있다. 그러나 대부분의 경우 은퇴한 시점이 연구 시점으로부터 그리 오래 되지 않았고, 연구 대상이 과거부터 현재까지의 경험과 인식이기에 단점의 상당부분이 상쇄된다. 오히려 은퇴 공직자는 현직 공직자에 비해 비교적 성실하고 솔직한 답변을 할 수 있다는 점에서 자료를 풍부하게 하는 데 도움이 되었다.

한편, 연구참여자 중 정무직 고위공무원으로 근무한 경험이 있는 자들이 몇 명 있었다. 이들은 고위공무원의 정치적 중립성과 정치화에 대한 시각이 경력직 고위공무원과는 다를 수 있으며, 그러한 경험 또한 본 연구를 풍성하게 하는 귀중한 자료가 됐다. D와 J를 제외한 최종적인 연구 참여자에 대한 정보는 다음의 <표 3>과 같다. 연구 참여자의 ID는 면담 순서에 따라 알파벳 순서로 정렬한 것이다.

<표 3> 연구 참여자에 대한 정보 (12명)

ID	부처	전/현직	면접		특이사항
			횟수	장소	
A	**부	은퇴	1	학교	정무직 경험
B	**부	현직	1	학교	
C	**원	은퇴	1	사무실	정무직 경험
D		현직	1	학교	준정부기관
E	**부	은퇴	1	학교	정무직 경험
F	**원	은퇴	1	사무실	
G	**부	은퇴	1	학교	
H	**부	은퇴	1	화상전화	정무직 경험
I	**부	은퇴	1	학교	외교공무원
J		은퇴	1	사무실	
K	**부	은퇴	1	사무실	
L	**부	은퇴	1	사무실 근방	정무직 경험

\* 빗금 친 연구참여자는 최종적인 분석 대상에서 제외함.

## 2. 자료 수집 방법

선정된 연구참여자들로부터의 자료 수집은 반구조화된 심층인터뷰를 통해 이루어졌다. 반구조화된 면접법에서는 연구참여자가 자유로이 자신의 견해와 경험을 이야기할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 따라서 본격적으로 인터뷰로 돌입하기 전에 연구 참여자와 연구자 사이의 라포 형성을 위해 짚막한 담소를 나누었다. 인터뷰 소요시간은 1시간에서 1시간 반정도로 예상해, 사전에 인터뷰를 요청할 때 예상 인터뷰 소요시간을 위와 같이 알렸다. 그러나 대부분의 연구참여자의 경우 1시간 이내에 인터뷰가 끝난 경우는 거의 없었으며 대체로 1시간 반에서 2시간 반 사이에서 인터뷰가 이루어졌다. 어떤 경우에는 2시간 반을 초과하기도 했다.

대부분의 인터뷰에서는 연구참여자의 사전 동의를 받아 녹음을 진행했고, 혹시 모를 상황에 대비하기 위해 현장에서 개인 노트북으로 속기도 동시에 진행했다. 그러나 일부 연구참여자는 자신의 이야기가 외부에 알



려지는 것을 꺼려하여 인터뷰를 녹음하는 것에 동의하지 않았다. 녹음을 거절한 연구참여자의 경우에는 녹음 없이 인터뷰에 동석한 석사과정생과 함께 총 2명이 현장 속기를 진행했다. 녹음 없이 현장 속기만 한 경우는 면접 당시의 생생한 표현들을 보존하기 어렵다는 점이 있지만, 연구참여자가 더욱 편한 환경에서 자신의 이야기를 풀어낼 수 있다는 점에서 장점이 있었다.

녹음을 한 경우에는 속기한 자료를 참고하여 당일 또는 차일에 녹음 파일을 들으며 전사본을 만들었다. 녹음 파일이 있지만, 녹음 환경에 따라 잘 들리지 않을 수도 있으므로 현장에서 최대한 연구자의 표현을 받아 적기 위해 노력했다. 또한 인터뷰 당시의 연구참여자가 동작과 표정 등으로 강조한 것을 최대한 살려내기 위해 전사본을 작성하는 것은 최대한 빠른 시일 내에 진행하고자 했다. 녹음 없이 현장 속기만 한 경우는 특히나 기억이 회발되기 전에 최대한 인터뷰 내용을 보존하고자 정리본을 빠르게 작성하였다.

전술한 바와 같이, 면접 방법은 연구자의 편견이 연구에 영향을 미치지 않고 연구 참여자의 자유로운 발언을 듣기 위해 반구조화된 면접법(semi-structured interview)을 사용했다. 면접 질문은 연구자의 편견을 가능한 한 배제하기 위해 매우 일반적인 질문으로 시작하였다. 예컨대 “공직에 입직하게 된 동기는 무엇이었습니까?” “입직 이후의 공직 경로는 어떻게 되십니까?” 등이다. 반구조화된 면접법이기에 각각의 인터뷰마다 면접 질문이 다르지만, 비교적 공통적으로 질문한 연구 질문은 다음과 같다:

“공직 입직 동기와 이후의 굼직굼직한 보직 경로는 어떻게 되십니까?”

“‘정치적 중립’하면 떠오르는 이미지는 무엇입니까?”

“정치적 중립에 관련한 본인의 경험은 무엇입니까?”

“정치적 중립과 관련된 문제에 대하여 간접적으로 듣거나 본 사례가 있습니까?”

“현재 정부나 공무원의 정치적 중립 수준은 어느 정도라고 생각하십니까?”

“공직사회에서 정치적 중립을 지키기 위한 방법은 무엇이라고 생각하십니까?”

“속하셨던 부처 내에서 고위공직자의 역할은 어떤 것이라고 생각하십니까?”

“고위공무원이 된 이후 정치적 중립성과 관련된 경험은 중하위직 때 경험한 정치적 중립성과 달라진 점이 있나요?”

“경력직 고위공무원과 정무직 고위공무원의 관계는 어떻다고 생각하시나요?”

## 제 4절 분석방법: 근거이론적 방법과 패러다임 모형

질적연구의 핵심은 연구참여자의 심리적 과정과 사회적 인식 등 수치로 표현되기 어려운 과정을 관찰하고 밝히는 것에 있다. 질적 연구방법에는 사례연구, 현상학적 연구, 해석학, 민속기술학적 방법, 참여관찰 연구 등 다양한 연구방법론이 있다. 본 연구에서는 질적 연구 방법의 하나로 근거이론을 연구방법으로 채택했다. Glaser & Strauss(1967)에 의해 창안된 근거이론은 수집한 자료에 근거하여 사회현상에 대한 이론을 개발하기 위한 방법론이다. 근거이론 방법은 이미 개발된 이론에서 비롯된 개념적 틀로 연구 가설을 검증하기 보다는 이를 구축하는 방법으로, 연구 문제와 관련된 현상을 설명할 기존의 연구가 충분치 않을 때 유용하다(남궁근, 2010). 본 연구가 관심을 가지는 정치적 중립에 대한 선행연구는 주로 개념과 법제 차원에서 다루었거나, 설문조사 방법을 통해 정치적 중립성에 대한 필요성이나 수준에 대한 인식을 조사한 것이 대부분이다. 정치적 중립, 그 중에서도 고위공직자의 정치적 중립에 대해서는 이론화 수준이 높지 않은 것으로 보고 근거이론의 방법을 사용하기로 했다. 근거이론 안에서도 여러가지 흐름이 있는데(이영철, 2014), 본 연구는

그 중에서도 Strauss & Corbin(2001)의 정형화된 근거이론적 연구 방법을 사용할 것이다.

Strauss & Corbin(2001)은 근거이론의 자료 분석 단계를 개방코딩, 축코딩, 선택코딩으로 구성했다. 여기서 개방코딩은 자료를 분해하여 관련되어 있는 것으로 보이는 현상들을 묶어 정보의 범주를 만드는 과정이다. 축코딩은 개방코딩을 통해 발견된 범주들 중 다른 범주를 하나로 연결할 수 있는 범주를 찾아 구조를 체계화하는 작업이다. 이 때 언제, 어디서, 무엇을, 왜, 어떻게 등을 연구자 스스로 질문하며 답을 찾는 과정을 통해 자료를 구조화한다. 선택코딩은 생성된 범주들을 연결하여 하나의 이야기를 완성하는 단계다. 축코딩과는 크게 다르지는 않지만, 축코딩을 기반으로 이론적 명제에 가까워지도록 더욱 추상화된 수준으로 분석하는 것이다. 개방코딩과 축코딩, 선택코딩은 선형적인 동시에 순환적인 과정이다. 단계별 코딩을 계속해서 반복하다 보면 새로운 범주가 발견되기도 하며 범주가 바뀌기도 한다.

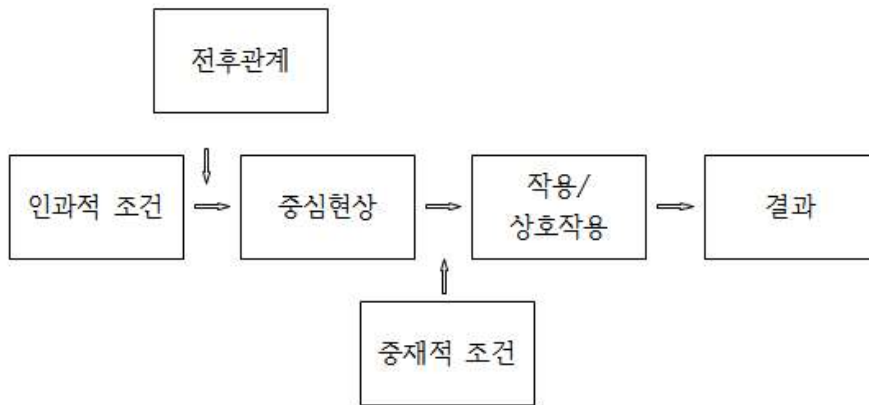
### <그림 3> 근거이론의 연구방법 단계



한편, 범주 간의 관계를 시각적인 모델로 구현하는 개방코딩의 단계에서 Strauss와 Corbin(1990)은 '패러다임 모형(paradigm model)'이라는 구조를 제시했다. 이 모형은 질적 연구를 체계적으로 따를 수 있다는 점에서 많이 쓰인다(조원혁, 2012). 이 모형의 구조는 인과적 조건(causal condition), 중심현상(phenomenon), 맥락적 조건(context), 중재적 조건(intervening condition), 작용·상호작용 전략(action/interaction tactic), 결과(consequence)로 구성된다. 다음 장의 <그림 4>은 이를 도식화한 것

이다.

<그림 4> Strauss와 Corbin(1990)의 패러다임 모형



현상이란 "어떤 작용·상호작용에 의해 다루어지고 조절되거나 관련 집단에 관계하는 중심생각이나 사건"이다. 인과적 조건은 "어떤 현상의 발전을 이끄는 사건"을 말한다. 인과적 조건을 자세히 살핌으로써 현상의 구체적인 차원을 설명할 수 있다고 한다. 맥락적 조건은 "어떤 현상에 속하는 일련의 속성들의 구체적인 집합"을 나타내는 것으로, "작용·상호작용 전략을 다루고, 조절하고, 어떤 현상에 대응하기 위해 취해지는 구체적인 상황"을 말한다고 한다. 중재적 조건은 특정한 전후관계 안에서 작용·상호작용 전략을 조정하는 조건이다. 작용/상호작용 전략은 중심현상에 대응하여 취하는 행위나 반응이다. 결과는 작용/상호작용 전략에 따른 결과를 말한다.

한편 Strauss와 Corbin의 패러다임 모형에 대한 비판도 제기된다. 한때 Strauss와 함께 근거이론을 개발했던 Glaser는 패러다임 모형이 새로운 이론 생성의 방법이 아닌 이론 강요의 방법이라고 비판한 바 있다 (Barney G Glaser, 1998). 그러나 패러다임 모형은 획일적인 구조를 강요하는 것이 아니라, 체계적인 구조의 장점을 누리면서도 연구자의 판단에 따라 유연하게 변형하여 적용함으로써 질적 연구 방법의 과정상의 모

호성을 극복할 수 있다.

## 제 4장 근거이론을 통한 분석 결과

### 제 1절 범주의 발견

본 연구는 고위공무원의 정치적 중립성에 대한 인식과 경험을 조사하기 위해 자료를 본격적으로 수집하기 시작했다. 자료의 수집과 분석과정도중 정치적 중립성은 훼손의 상황에서 그 의미가 가장 중요하게 부각된다는 것을 알게 되었다. 연구참여자들 대부분 정치적 중립성에 대하여 정치적 중립성이 훼손되는 상황을 가정함으로써 그 의미를 구체화하고 있었다. 따라서 본 연구는 정치적 중립성이 훼손되는 상황을 연구의 중심현상으로 보았다.

근거이론의 방법으로 귀납적으로 도출된 분석 결과는 정치적 중립성이 훼손되는 상황에 대하여 고위공무원의 시각으로 구성된 설명을 제공한다. 본 연구는 연구자가 직접 수집한 인터뷰 자료를 바탕으로 먼저 개방코딩을 시행했다. 그 결과 40개의 하위범주가 도출되었고, 17개의 상위범주로 요약되었다. 본 연구자는 도출된 범주들을 바탕으로 이어 축 코딩과 선택 코딩의 과정을 단계적으로 진행했다. 축 코딩은 Strauss & Corbin(1990)의 패러다임의 모형에 따라 작업하였고 6개의 패러다임을 모두 발견할 수 있었다. 다음의 <표 4>는 인터뷰자료를 통해 추출해낸 하위범주와 상위범주를 요약한 것이다.

<표 4> 코딩결과와 패러다임 요약

하위범주	상위범주	패러다임
인사 개입	정치권의 권력의 사유화	<b>인과적 조건:</b> 정치적 중립성 훼손 위기에 직면함
민원성 청탁		
무리한 정책 개입		
공직 수행에 정치성 반영	관료의 자발적 훼손 시도	<b>중심현상:</b> 훼손 상황에서의 내적 갈등을 겪음
비공식적 관계 동원		
공무 외 정치활동		
정치적 중립성 판단의 어려움	중립성에 대한 가치판단	<b>맥락적 조건:</b> 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성
정치적 중립에 대한 무관심		
전문가적 소신		
공익 정신	관료적 규범	<b>결과:</b> 순응이 행정 전반에 영향을 미침
계급구조에 대한 존중		
왜소감		
승진욕	사심	<b>중재적 조건:</b> 제도적으로 정치적 중립 회복
정치권의 전문성 부족		
선거정치		
입법부와 행정부의 애매한 경계	정치적 맥락	<b>작용·상호작용:</b> 최종적 행동전략을 선택함
행정권력의 구조		
정치권의 공무원 불신		
입법부 우월주의	제도적 맥락	<b>결과:</b> 순응이 행정 전반에 영향을 미침
절차와 규정 경시하는 풍조		
보직경로가 정해져 있음		
반박하기	문화적 맥락	<b>중재적 조건:</b> 제도적으로 정치적 중립 회복
들어주는 척만 하기		
과정 엄격히 진행하기		
단서 조항 만들기	불응	<b>결과:</b> 순응이 행정 전반에 영향을 미침
적극적 동조		
부하도구론		
부득이 수용	타협	<b>중재적 조건:</b> 제도적으로 정치적 중립 회복
행정 방향성의 빈번한 변동		
직원공무원제의 붕괴		
그럼에도 행정이 돌아감	순응(영혼없는공무원)	<b>결과:</b> 순응이 행정 전반에 영향을 미침
정책의 정치적 최적화		
업무의 공개성		
업무의 형식성	부정적 결과	<b>중재적 조건:</b> 제도적으로 정치적 중립 회복
엄격한 실적 평가		
관료에 대한 제도적 제한		
관료에 대한 제도적 보호	유보적 결과	<b>중재적 조건:</b> 제도적으로 정치적 중립 회복
	긍정적 결과	
	업무 환경	
	관료 관련 제도	<b>중재적 조건:</b> 제도적으로 정치적 중립 회복

정치적 중립성의 개념에 대해서는 참여자들 대부분 공무원의 ‘의무’ 차원에서 이해하고 있었고, 권리 차원에서 이해하는 경우는 거의 없었다. 그러나 일부 참여자의 경우에는 정치적 중립의 개념은 그 사회가 이해하는 정의에 따라 달라지므로 특정 의무로 한정하기는 어렵다는 의견을 내 보이기도 했다. 한편 정치적 중립성은 공무원의 의무로 이해하고는 있기에 훼손 상황에서의 훼손의 대상은 공무원으로 인식하고 있었지만, 훼손의 주체는 공무원 그 자신뿐만 아니라 정무직 공무원, 대통령, 청와대 비서실, 국회의원 개인, 정당 등의 집단을 지목하였다. 그 중에서도 고위공무원들은 훼손의 주체를 자기 자신보다는 정치권으로 보는 경향이 더 컸다.<sup>17)</sup> 본 연구에서도 정치적 중립을 공무원의 의무 차원에서 이해하기로 하고 분석을 진행한다.

한편 연구참여자 중에서는 행정자치부에서 근무했던 경험이 있는 자들이 있었는데, 그들의 경우에는 지방자치단체의 공무원의 중립성에 대해서 언급하는 경우도 있었다. 행정자치부에서 근무하는 고위공무원의 경우, 지방의 부지사 등으로 지방에서 근무한 경험이 있거나, 지방행정분야가 자신의 전문분야인 경우가 종종 있기 때문이다. 또한 자신의 분야가 지방행정 분야가 아니더라도, 주변의 가까운 동료들이 지방행정 분야를 맡는 경우가 많아 지방자치단체의 중립성에 대해 직간접적인 경험이 많이 쌓여 있었다. 그렇기 때문에 지방자치단체의 정치적 중립성에 대해서 언급한 경우도 분석의 대상에 포함시키기로 했다.

## 제 2절 정치적 중립 훼손상황에 대한 판단 : 중심현상

개방코딩을 통해 도출된 범주들을 토대로 수집된 자료를 반복 분석한 결과, 고위공무원은 다른 중하위직 공무원과는 달리 정치적 중립이 훼손되는, 또는 될 뻔한 상황에 종종 노출을 된 것을 재차 확인할 수 있었다. 이는 상당부분 고위공무원과 중하위직 공무원을 가르는 특성들 즉, 의사

17) 이하에서는 장·차관 등의 정무직 공무원, 대통령, 청와대 비서실, 국회의원 개인, 정당 등의 집단을 통칭하여 정치권이라고 일컫는다.

결정에서의 고위공무원의 큰 영향력이라든지, 아니면 정치권과의 가까운 거리 등에서 기인하는 것이었다. 본 연구는 고위공직자들이 정치적 중립의 훼손의 상황에 대해 어떻게 인지하고 어떠한 경험을 겪는지에 대해 탐색하고자 했다.

분석 결과 정치적 중립성이 흔들리는 상황에서 고위관료가 겪는 인지적·정서적 고뇌가 모든 현상을 연결하는 중심현상으로 나타났다. 이와 같은 고위관료의 내적 혼란은 정치적 중립성이 훼손되는 상황에 대한 반응으로, 정치적 중립성 훼손 시도가 인과적 조건으로 나타났다. 한편 정치적 중립성에 대한 훼손이 시도되는 상황에 영향을 미치는 조건들은 맥락적 조건으로 분류될 수 있었다.

연구자는 본 절에서 고위공무원이 주관적으로 느끼는 정치적 중립 훼손 상황은 무엇이며, 그 상황에 직면하였을 때의 내적 동학은 무엇인지, 또 그 원인과 맥락에는 어떠한 것들이 있어 훼손 상황에 영향을 미치는지에 대한 분석을 진행한다.

## 1. 인과적 조건 : 정치적 중립성 훼손 위기에 직면함

본 연구에서 발견한 중심현상은 고위관료의 정치적 중립성과 관련된 내적 갈등이다. 이와 같은 내적 갈등은 선행 사건의 존재를 전제하고 발생하는 것이다. 때문에 중심현상에 선행하는 인과적 조건이 무엇인지를 먼저 규명하는 것이 타당하다. 인과적 조건은 정치적 중립성을 훼손하는 여러 시도와 양상을 포함한다. 이는 정치적 중립성이라는 개념에 대한 인식과 정의와도 연결되는 부분이다. 연구참여자 대부분이 정치적 중립을 정치적 중립이 훼손되는 상황에 대별함으로써 정치적 중립이라는 개념에 대해 정의를 내리는 경우가 많았기 때문이다.

정치적 중립성이 훼손되는 경우는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있었다. 하나는 공무원 스스로 자신의 중립성을 훼손 또는 포기하는 경우다. 다시 말하자면, 외부의 요구나 개입이 없음에도 공무원이 자발적으로 자신의 정치적 중립성을 훼손하고자 시도하는 상황이다. 이는 크게 3가지



의 하위범주로 나누어 볼 수 있다. 먼저 자발적 훼손 시도의 대표적 양상으로 공직 수행에 정파적 견해를 일변하는 경우와 비공식적 관계를 개인적인 이유로 이용하는 경우가 있다. 이 외에도 공무 외 활동으로 정치적 활동에 참여하는 경우를 정치적 중립성 훼손 시도로 인식하는 경우가 발견되었다.

연구참여자들과의 면담결과, 연구참여자들은 공무원이 자발적으로 정치적 중립을 훼손하고자 시도하는 경우보다는 외부에 의한 정치적 중립성 훼손 시도의 경우에 대해 더 잦은 빈도로 언급한 바 있다. 여기서의 정치권이란 공무원의 상관인 장·차관 등의 정무직 공무원, 대통령, 대통령 비서진, 국회의원, 정당 등을 모두 포함하는 개념으로 사용했다. 정치권의 훼손 시도는 크게 3가지로 나타났는데, 인사 전횡, 민원성 청탁, 무리한 정책 개입의 경우를 확인할 수 있었다. 연구참여자들은 정치권의 정치적 중립 훼손시도에 대해 정치권이 권력을 사유화했다고 판단하고 있었다.

### (1) 인사 전횡

연구참여자들은 공무원의 정치적 중립을 훼손시키는 대표적인 양상으로 정치권의 인사개입으로 꼽았다. 또한 연구참여자들은 인사 개입의 주체로 청와대를 가장 많이 언급했다. 인사 문제는 경력직 공무원과 청와대 등 관계인 모두에게 중요한 문제이다. 경력직 공무원에게 주요 보직 배치와 승진은 달성하고자 하는 목표이자, 강력한 동기부여 수단이다. 청와대의 입장에서는 주요 보직에 집권당의 이념과 비슷한 노선에 있는 자를 배치해야 정책운영상의 효율성과 효과성을 보장할 수 있다. 나아가 마치 엽관제처럼 정권의지지 세력에게 전리품을 나누어주어야 정권이 안정적으로 유지될 수 있기 때문에 인사에 있어 장악력을 높일 필요가 있을 것이다.

주요 직책에 대한 청와대의 인사개입은 당연해보이기도 하다. 고위직 공무원에 대해 청와대가 인사검증을 하는 것은 국가공무원법에 규정된 합법적인 정권 관리 수단이다. 그러나 연구참여자들이 문제의식을 느끼

는 것은 청와대의 인사개입이 제도적으로 규정된 범위를 넘어섰을 때의 인사개입이었다. 예를 들면, 5급 이상의 공무원의 승진 인사에 대해서는 장관의 제청으로 대통령이 결정하는 것으로 되어 있기는 하지만, 보직 배치하는 장관의 재량으로 되어있다.<sup>18)</sup> 그러나 여러 연구참여자들이 언급한 바에 따르면 규정과 실재는 상당히 유리되어 있는 실정이었다.

“기본적으로 (고위공무원 승진 인사) 내정 지정을 대통령이 해. 그러니까 청와대와 의 갑을 관계를 유지할 수밖에 없어.”

“국장도 청와대에서 다 정해놓고 ‘이 놈 해라, 저 놈 해라’ 하다 보니 장관이 드림팀 구성을 잘 못하는 거지. 그럼 어떻게 되겠어, 부처가. 그냥 막 흘러가는 거지.”

“XX실의 국장, XX실장은 당연히 청와대 입김이 있는 것이고. XX이라는 게 그만큼 중요하기 때문에. (중략) XX실도 그 사람들을 다 정치적으로 임용하지는 않겠지만, XX실 주요 국장이 N명인데, OO국장이 나 정도하면 신경을 쓰겠죠.”

“XXX 총리한테 찾아가서 OO당 간부들이 ‘△△부 이 결정은 취소하고 이 결정을 담당한 국장의 사표를 받으라’고 한 거예요. 그래서 XXX 총리가 지시를 한 거예요. 아침 간부회의 때 공식적으로 ‘이 결정 취소하고 이 놈 사표 받으라’고 한 거예요.”

어느 연구참여자의 답변에 따르면 청와대의 인사개입은 경력직 고위공무원 뿐만 아니라 산하단체의 구성원까지도 그 대상으로 한다. 규정상

#### 18) 국가공무원법 제 32조(임용권자)

- ① 행정기관 소속 5급 이상 공무원 및 고위공무원단에 속하는 일반직공무원은 소속 장관의 제청으로 행정안전부장관과 협의를 거친 후에 국무총리를 거쳐 대통령이 임용하되, 고위공무원단에 속하는 일반직공무원의 경우 소속 장관은 해당 기관에 소속되지 아니한 공무원에 대하여도 임용제청할 수 있다. 이 경우 국세청장은 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명한다.
- ② 소속 장관은 소속 공무원에 대하여 제1항 외의 모든 임용권을 가진다.
- ③ 대통령은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 임용권의 일부를 소속 장관에게 위임할 수 있으며, 소속 장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항에 따른 임용권의 일부와 대통령령으로부터 위임받은 임용권의 일부를 그 보조기관 또는 소속 기관의 장에게 위임하거나 재위임할 수 있다.

산하단체장에 대한 인사권은 산하기관이 소속된 부처의 장(長)에 있는 것이 보통이다. 그러나 산하단체장에 대한 인사권의 상당부분은 청와대에서 행사하고 있다고 보았다. 때때로 이에 순응하지 않는 부처의 장과 청와대의 갈등이 발생하는 경우도 있었다고 한다.

“예를 들어, XX공사 사장을 ○○○라고 하는 (사람을 앉혀놔서). ... (중략)... 그런데 XX공사와 ○○하고 무슨 상관이 있어. 아무 상관이 없는 거야. 가서 3년 잘 해먹고 나갔어요. 이게 권력의 사유화 아니냐고.”

“청와대에서 줄 선 놈 중에, ‘이 놈 보내, 저 놈 보내’ 극단적으로 말하면 그런 상황이거든요. XXX 정부 때부터 그랬어. 이 정부부터 그런 건 아니고, 산하단체장들 문제가 지금 심각한 상황이에요.”

“그냥 XXX 장관도 (청와대한테) ‘아, 예. 알았습니다.’ 하면 되는데, 자기가 (청와대와) 계속 부딪히고 국장인사도 마음대로 안 되지. 이런 여러 가지 산하단체장 인사도 전혀 권한이 없지. 산하단체장 인사에 대한 권한이 하나도 없어요. 지금 산하단체장 간사, 이사까지도 다 청와대에서 쥐고 있어요.”

연구참여자들이 인사개입의 주체로 청와대를 지목하는 경우가 많았지만, 청와대 외부, 즉 부처에서 근무하는 정무직 공무원인 상관 등도 지목되었다.

“근데 XX(지역)의 모 과장이 차관이랑 동향사람인데, 차관님이 그 놈 (XX과장 전보)시키라는 거야.”

“그 때 차관으로 있던 분은 총리실에서 차관을 설득을 한 거예요. ‘절충하게끔 차관이 설득해라.’ 그 때 차관은 나한테 ‘절충합시다. 총리실 제의대로 정계로 하면 우리가 다 정치적 정계로 해줄 테니까 넘어가자’고 이런 적도 있었거든.”

지방자치단체에서의 단체장에 의한 인사개입의 사례를 밝히는 경우도 있었다. 지방자치단체의 인사전횡 문제는 중앙에 비해 특히나 심각한 것으로 인지되었다. 일부 연구참여자들은 지방정부의 인사전횡에 관련된 구체적 사례를 제공해주었다. 지방의 인사개입 사례가 중앙의 인사개입 사례보다 더 풍부한 것은 지방정부의 인사개입 문제가 더 심각해서이기도 하지만 연구참여자들의 근무배경과도 관련되어 있는 것으로 판단된다. 연구참여자들이 중앙부처의 고위공무원 출신이라는 점을 고려했을 때 중앙에 대해서는 추상적 수준으로만 표현할 수밖에 없지만 지방에 대해서는 비교적 자유적으로 말할 수 있기 때문으로 분석된다.

“한 국장이 (지사의) 눈에 난 거야. 눈에 나니까, XX연구원에 파견을 보낸 거야. T/O도 없는데. 그러니까 주변에서... 강직한 사람이었어요. 굉장히 강직한 사람이예요. 중앙 말도 잘 안 들어.”

“부지사가 (승진인사와 전보인사) 전결권이 있어요. 그런데도, 안 하는 거야. 지사님이 (고위직부터 기능직까지 인사 변경 후보자 이름을) 동그라미 쳐놓고 ‘다 끝났죠?’하고 (인사 변동 심의과정을) 끝내버리는 거야.”

“예를 들면 ○○○ 지사님 편에 선 놈은 다음 지사가 안 쓰는 거야. 그리고 저기로 유배 보내. 근데 또 (지사가) 바꿨어, 그러면 또 안 쓴 놈의 반을 잘라서, 1/4만 갖고 쓴다는 거야. △△△ 교수님 말에 의하면 XX도는 있는 인재의 1/4밖에 못 쓴다는 거야. 맨날 지사님이 바뀌면서 안 써버리니까.”

“(지방자치단체에서의) 그런 인사전횡문제가 우리가 생각한 거보다 훨씬 심합니다. 중앙은 그래도 그렇게까지는 못해요. 그죠? 하위직은 그렇게까지는 못하잖아요. 그런데 거기는(지방자치단체는) 하위직까지 다 포함해서 그렇게 해버리잖아요. 자기 줄 안 선 놈은 완전히 박살을 내버리는 거야. 그러니까 전부 완전히 줄 서있는 상태야.”

“전체적으로 봐서, 지방자치단체를 지방권력을 사유화하는 도구로 본다는 생각을 하는 거죠. 그건 중앙도 마찬가지죠. 중앙도 완전히 지금 대

통령을 중점으로 하는 몇 사람이 모든 인사를 쥐고, 자기한테 줄 선 놈 먹고 떨어지라...”

위와 같은 인사전횡의 사례는 두 가지의 경우로 대분할 수 있다. 하나는 승진이나 주요직책으로의 보직 변경 등의 인사 상 특혜를 주는 경우다. 다른 하나는 이와 반대로 비인기 직무 담당으로 좌천시키거나 산하 기관으로 파견 보내는 것 또는 징계를 가하는 것 등의 인사 상 불이익을 가하는 경우다. 인사전횡 주체로는 대부분 대통령을 중심으로 한 청와대 측과 지방자치단체장이 지목됐다.

## (2) 무리한 정책개입

연구참여자들은 정치권의 무리한 정책 개입을 공무원의 정치적 중립성을 해하는 행태의 하나로 보았다. 청와대 구성원이나 국회의원, 정당은 정책에 개입하는 것이 본 역할이기도 하다. 실로, 연구참여자들도 정치권의 정책 개입을 당연한 것으로 받아들이기도 했다. 정치권의 정책 개입 중에서 공무원의 정치적 중립을 해하는 것은 당의 이념에 따라 공익이라고 판단되는 것에 대해 개입하는 것을 말하는 것은 아니었다. 연구참여자들은 정치권이 당리당락에 따라 자신의 당에 이익이 되기 위해, 혹은 손해가 될 것을 우려해 정책에 개입하려는 사심을 말하는 것이었다.

“여당, 야당. 정파적 이해관계 때문에 행정의 중립성, 일종의 합리적 판단을 저해하는 무리한 요구·지시, 이런 것이 있었다고 볼 수 있죠.”

“(공공기관 부지의) 후보지 중에서 현지실사하고 등등해서 종합적으로 나온 데가 XX(지역명)이었어요. 그런데 정치적으로 어떤 문제가 있는냐? 난리가 났어요. 그 때 A당이 여당이던 시절인데. 그 때 XX시장도 B당, 야당이지. XX의 국회의원 모두가 B당, 야당. (그러니까) A당에서 난리가 난 거예요. A당 간부들이 ○○○ 총리한테 찾아가서 △△부의 이 결정은 취소하고, 이 결정 담당한 국장은 사표 받으라고 한 거예요.”

“(XX 특별지원법 입법작업을) 할 때 제일 힘든 게 ○○당은 저쪽(이

해관계단체) 요구 들어주고. 다 요구대로 다 들어주고. (중략) 저 쪽에서 요구하는 거 다 (들어주고. 비용은 다) 정부·여당한테 뺏아. 저기만 해주면 그게 선례가 되고. (중략) 그런데 하여튼 야당하고 그 쪽에서는 (법안에 추가하라고 요구하는 사항이 많은데) 그걸 전혀 안 들어줄 수는 없고, 또 들어주자니 예산이 또 (부족해질 것이고).... 마지막 타결은 야당 상임위원회 간사가 △△부 차관하고 △△부 예산담당 처장을 같이 붙잡고 나갔어. 그거(타협을) 해줘야지 예산이 나오니까.”

연구참여자들은 정책에 대한 정치권의 영향력이 커져있다는 점에 대해서는 대부분 동의하는 것 같았다. 점점 시대가 변하면서 정책에 있어 공무원이 옛날과 같은 이니셔티브를 발휘하기는 어려워졌고, 반대로 정책과정에서 정치권의 영향력은 커졌다고 보는 연구참여자가 많았다. 즉, 정치권의 정책에 대한 개입은 가끔 벌어지는 사건과 같은 것이 아니고, 공무원이 마주하는 변화의 추세가 된 것이다.

“정치권, 국회, 정당의 정책에 대한 영향은 사실은 걱정되리란 만큼, 걱정스러울 만큼 이미 퍼져있다고 생각하는 게 제 생각이고. 그런 면에서 정부정책에 많은 영향을 주는 것은 피할 수 없는 그런 현실이 되어 있다고 생각합니다.”

하지만 모든 연구참여자가 정치권의 정책 개입에 대해서 부정적으로 보는 것은 아니었다. 어떤 연구참여자들은 정치권의 정책 개입, 특히 집권당의 정책 개입은 당연한 것으로 보았다. 즉, 집권당의 민주적 정당성이 공무원의 전문성을 압도하는 것으로 보는 것이다. 이 경우에도 전술했듯 국민민복이 아닌 정파적 이해 때문에 개입하는 것이라면 모든 연구참여자들이 부정적인 시각으로 바라볼 것이다. 하지만 진정으로 당의 이념상 추구되는 공익적 가치 때문에 개입하는 것인지, 아니면 당리당략에 따른 정책 개입인지는 그 구분이 쉽지가 않다. 즉 정당한 정책 개입인지 아니면 무리한 정책 개입인지 분간하는 것이 난해하다는 것이다. 따라서

연구참여자들로서는 이에 관해 많은 사례를 연구자에게 제공하기가 어려웠을 것으로 생각된다.

### (3) 민원성 청탁

연구참여자들은 공무원의 정치적 중립성을 훼손하는 외부의 시도로 민원성 청탁의 경우도 매우 자주 언급했다. 민원성 청탁은 무리한 정책개입과는 달리 거시적인 정책이 아닌 구체적인 행정 업무에 대하여 편의를 봐줄 것을 요구하는 것을 말한다. 이 편의는 청탁자 개인의 이익과 관련되는 경우도 있고, 청탁자 주변인물의 사익을 위한 것일 때도 있다.

“(국회의원이 국장에게 전화해 본인 지역구에 특혜 줄 것을 요청한다는 내용에 들은 바 있다는 인터뷰 동석자의 질문에 대하여) 그런 말씀하신 그런 부분은 과거에도 있었고, 지금도 있었고. 지금의 정도가 과거보다 어떨 지는 제가 잘 모르겠어요. 제가 직접 그 일을 한 지가 오래되었기 때문에. (중략) 국회의원의 요구, 압박 뭐 그런 것들이 어느정도 영향을 주거나 반영되는 것은 어떻게 보면은 뭐 자연스러운 프로세스일 수도 있다 이런 생각이 들거든요? 그죠?”

“국회의원이 갑의 자리에 앉아서 대부분 얘기하는 것들이 ‘potential(잠재적) 적들을 스폰서 하는 기업들 입찰 비리가 있다고 해서 조사해라’ 대부분 이런 것이예요. 그런 거는 조심해요. 국회의원 중에는 친소관계에 따라서 어떻게 해주라고 할 수는 있지만 공식적으로 발생하는 것은 아니기 때문에. 대한민국에서 그런 부분 없는 곳은 없을 거예요”

민원성 청탁은 무리한 정책 개입보다도 더 사적인 이익을 위해 자행된다. 무리한 정책 개입은 당의 이익 등 비교적 집단적인 이익의 형태를 보인다. 그러나 민원성 청탁은 개인적인 요구사항인 경우가 많다. 이는 무리한 정책 개입의 경우보다 더 사적인 경로를 통해 요구되고, 더 비밀스럽게 요구된다.

“예컨대 이런 경우가 있죠. 유력한 국회의원한테 전화가 와서 ‘장관님, 어디어디에서 XX(허가제 운영시설)을 하려고 하는데, 업체가 여러 군데가 들어갔는데, 1등 업체가 암만 봐도 부정하게 들어간 것 같다. 이 높을 떨구어 달라’고 전화가 올 수 있어요. 그 얘기만 들으면, 편을 들어달라는 얘기죠. 그런데 우리는 그렇게 못하지.”

“특하면 국장님이 부르시지. 들어가면 업무지시를 하시는데, 그 저.. ‘A(기관) 무슨 과 정원 좀 늘려주지. B(기관) 거기 마 두어.’고 다음에 불러 가면, ‘A(기관) 늘리려고 그러는 거 원위치하고, C(기관) 뭐 하고.’ 이런 식으로, 말하자면 뭐라고 해야 되나. 나는 기준도 모르고 그냥.... 허허, 그냥.... 허허허 갈아타는 거지. 외부전화가 있으면 그렇게 되는 것 같더라고. 외부전화가. 치부인데...”

연구참여자들은 민원성 청탁은 주로 국회의원이 하는 것으로 파악하고 있었다. 국회의원은 주로 장관이나 실·국장급의 고위공무원에게 민원성 청탁을 넣는다. 민원성 청탁을 받은 고위간부의 판단에 따라 청탁이 무시되거나 실무 관료에게 이양되기도 한다. 그렇기 때문에 청탁을 받은 고위간부의 판단은 매우 중요하다. 한편 일부 연구참여자들은 장관의 입직 전 직업적 배경에 따라 민원성 청탁의 수용 여부가 상당히 좌우된다고 보기도 했다.

“거기 업체 좀 붙여봐. 조건 바뀌서라도 해봐”라고 하면 안 되는 거지. 그런데, 공무원 출신 장관들은 절대 그런 짓을 안 해요. 다행스럽게. 민간인 분들은 그거를 잘 모르시더라고. ‘이것 좀 봐주면 안 돼? 애 좀 붙여줘’ 이런 식으로. 실제로 그렇게 지시를 하시는 분도 있었고. 모르니까. 이게 잘 못 됐다는 거를 모르니까.”

인터뷰 내용에 의하면 민원성 청탁은 우리나라가 민주화 된 이후에 점점 줄어들고 있는 것으로 파악되고 있었다. 특히 국장과 같은 경력직 고위공무원을 통해 청탁이 들어오는 경우는 과거에 비해 많이 줄었다고 진



술한다.

“국회의원 개개인이 아까 이야기한 것처럼 과장이나 국장을 불러서 청구하는 것은 XX원이 정치화되는 거죠. 옛날에도 그랬죠. (중략) 그런데 내가 간부가 되어서 민주화 된 이후에는 그런 일이 없죠.”

#### (4) 공직 수행에 정치성 반영하기

연구참여자들은 공무원의 정치적 중립성에 위협이 되는 대상을 외부에서만 찾은 것은 아니다. 공직자 스스로 자신의 중립성을 왜곡할 수 있음을 인정하고 있었다. 이는 공무원의 정치적 중립성을 공직자의 의무 차원에서 이해하는 것과 일맥상통한다. 공직 수행에 정치성 반영은 특정 정당이나 특정 후보에 유리한 정책과 견해를 공직 수행 중에 어떤 방식으로든 표출하는 것이다. 이는 정책이나 사업으로 표현될 수도 있고, 공적 발언으로써 표현될 수도 있다. 연구참여자들의 진술은 주로 공직 수행에 정치성이 반영되는 것은 주로 사적인 이해관계에서 비롯되는 경우에 해당되는 것이 많았다.

“그러니까 1급을 제외한 직업공무원들하고 1급의 정치적 중립성은 조금 다르다고 나는 생각을 해요. 그러니까 실질적으로도 1급 되신 분들은 정치적으로 행동을 합니다. 어쩔 수가 없으니까. 자기가 어떻게든 차관을 달아야 하거든. 이거를 정치적으로 행동하지 않으면 어렵단 말이에요. 뭔가 위(집권당)에 맞는 정책을 세워줘야 하는데. 그러려면 거기에 맞추는 행동을 해줄 수밖에 없어요.”

“내가 개별적으로 어디 국.. 정당에 친소관계를 가지고 어느 특정 정당이나 정치인하고 관련해서 그 자기 업무를 왜곡되게 하거나, 그걸 활용한다거나 그건 안 되지. 그건 정치적 중립성이 훼손하는 거지. 자기 스스로 위반하는 거지.”

“그러니까 그런 분이 있으면 ‘어, 나는 이 쪽이 되는게 더 좋지 않냐’ 그런 생각들. 개인적인 선호도에서 이제 정치적인 성향이 나타나게 된다

는거. 그러다보니까 가급적이면 자기가 아는 정당이 대통령직을 갖게 되길 바라니까. 아무래도 그 쪽에서 의도하든, 의도하지 않든 그 쪽이 되기를 바라는 그러한 마음이 생기게 되고, 또 그러한 생각을 갖다가 자기도 모르게 부지부식간에 상대방에 전파하게 되기도 하고.”

“누가 대통령이 되느냐. 그러니까 그 과정에서는 내가 원하는 나의 철학과 관련된 것이 아니라 누가 대통령이 됐을 때 나하고 가까우냐하는 그런 개인적인 그러한 선호도를 갖게 되는 겁니다. 그래서 내 개인적으로 XX당이 되는 것이 좋다고 생각할 지라도, 나의 political identity하고 일치할 지라도, 그래도 XX당에 아는 사람은 없는데 만약에 OO당에서 된다면 뭐... 어떻게 될지는 모르지만.”

그러나 공직 수행에 정파적 견해가 반영되는 것은 비단 사적인 이해 때문만은 아니다. 개인적 신념이나 조직적 믿음에서 비롯되는 경우도 발견되었다.

“과거에는, 예컨대 XXX 정부 때는 대통령의 성향이... OO(기관명)의 칼라가 진보 쪽이었는데 (그 기관의 성향이 대통령 성향과) 딱 맞은 거예요. 그래서 그 쪽을 의도적으로 많이 키워줬어요. 많이 키워줘서 옛날 OO분들이 많이 살아남았고, 활동을 적극적으로 하셨었는데.”

“미국 감사원이, 세계적으로 가장 유능한 집단으로 알려진 미국 감사원이 정치적으로 박살이 난 거 알아요? 조직과 인원의 1/3이 날아갔습니다. 감사 한번 잘 못해서. 장기전망을 했는데, ‘20년쯤 뒤에 민간기업으로 말하면 부도상태가 된다. 하나가 복지 예산 축소. 뭘 해라’라는 의견을 냈어요. 그게 공화당 정책과 완전히 반대되는 거거든요. 정권을 공화당에서 잡으면서 예산과 조직의 1/3을 날려버렸어. 그 뒤로는 정치적, 정책적인 결정을 내는 데 굉장히 신중하게 됐죠.”

“정치적 중립이라고 그러면 공직을 수행함에 있어서 정치적으로 편향성을 띄어서는 안 된다는 것이죠. 공무원 개인의 정치적인 성향까지도 제약하지는 못하죠. 왜냐하면 국민의 기본권이니까. 공무를 담임하면서

공무의 수행 과정이 당파적이지 아니하여야 한다, 이렇게 저는 이해를 하고 있습니다.”

그러나 연구참여자들은 공무를 수행함에 있어 정치성이 반영되는 것이 정치적 중립성을 훼손하는 것이라는 것에 대해서는 통일된 의견을 갖고 있지 않고 의견이 분분했다. 연구참여자 한 사람에게서 이에 대해 양분된 판단이 동시에 나타나고는 했다.

“주인의 정당정책은 충실히 실현시켜줘야 되지만, 정치적인 자기 개인의 포지션이나 개인의 그 생각을 announcement(발언)하거나. 그런 거는 법으로 금지되어 있는 거지.”

집권당 또는 정치적 상관에 맞는 정책을 세우는 것은 공무원의 본분이기도 하다는 의견과 위의 진술과 같이 특정 정당이나 정치인의 의견을 반영하는 것에 부정적인 평가를 하는 의견이 대립되고 있었다. 또한 개인적 또는 조직의 신념을 정책에 반영하는 것에 대해서도 소신있다는 평가와 편향적이라는 평가가 동시에 나타났다. 연구참여자들이 관료의 정치적 중립성을 다차원적으로 이해하고 있기 때문이다.

이 하위범주에 대한 인터뷰에서 주목할 만한 점은 연구참여자들이 인과적 조건에 해당하는 다른 하위범주에 대해서는 비교적 개인적 경험과 주변의 사례로 답변하는 경우가 많았지만, ‘공직 수행에 정치성 반영’과 관련한 답변에서는 원론적 차원이나 해외사례 등 추상적으로 교과서적인 답변을 하는 경우가 많았다는 점이다. 그러나 본 연구자가 인터뷰의 목적이 고위공무원의 정치적 중립성 인식과 경험이라는 점을 미리 밝힌 뒤에 면담이 이루어졌기 때문에 답변이 원론적인 수준이어도 핵심 주장은 담겨있는 것으로 생각된다.

#### (5) 비공식적 관계 동원하기

고위공무원들은 사적 이익을 위해 자신의 친소관계를 공적 업무의 영

역에 동원하거나 정치적 상관과의 친소관계를 공고히 하는 것을 정치적 중립성을 해하는 상황이라고 인식하는 경우가 많았다. 단순한 상사와 부하직원이라는 공식적 관계에서 벗어나 비공식적 관계를 형성하는 상황은 공무원의 중립성을 위협하고 편파성을 조장한다. 이른바 ‘뺨’이나 ‘끈’과 같은 말은 이미 형성되어 있는 친소관계를 이용하거나 후에 이용할 여지가 있을 때를 일컬었다,

“내가 개별적으로 어디 국.. 정당에 친소관계를 가지고 어느 특정 정당이나 정치인하고 관련해서 그 자기 업무를 왜곡되게 하거나, 그걸 활용한다거나 그건 안 되지. 그건 정치적 중립성이 훼손하는 거지. 자기 스스로 위반하는 거지.”

“그래서 나는 우리 때도 보면 뺨 쓰고 뭐, 집안 뽀뽀... 누구 어디서 통해서 ‘이번에 개가 승진했다더라.’ 그런 소리... 우리 때 사무관 때, 과장 때까지는 하여튼 그런 소리들이 인사(이동 발표)만 하면 (들렸어). 별로, 그 당시 XX처는 그런 게(이권) 별로 없는데도, 이권이 없을 때인데도 간혹 그런 소리가 들렸어.”

“소위 배경, 끈, 이것을 동원하는 그런 경우가 많죠.”

연구참여자들이 공통적으로 지목한 ‘끈’은 학연과 지연이었다. 일부 연구참여자들은 학연보다 지연이 더 크게 작용한다고 언급하기도 했으나, 일부 연구참여자들의 경우에는 지연의 비중은 점차 줄어들고 있다고 진단하기도 했다.

“여기서 바로 학연, 지연이 연결되는 거예요. 내가 학연이 있기 때문에, 지연이 있기 때문에 서로 끌어주고 또 이제 파견도 나가기도 하고, 또 어찌다가 장관 비서실 가서 서기도 하는 이러한 현상들이 전부 다 나게 되는 거죠.”

“이 공직사회가 상당히 저는 병들어 있다고 봐요. 정말 병들어 있어요. ‘나만 그저 내가 지연, 학연 통해가지고 과장하고 그러다가, 국장하고 그

러다보면 뭐, 좋고.’ 이러한 또 뭐… 전관예우라는 말도 나오고.”

정치인 내지는 정무직 상관과의 이미 형성된 ‘끈’은 없지만 긴밀한 관계를 새로이 형성하고자 할 때를 일컬을 때는 ‘줄 서기’와 같은 단어가 이용되었다.

“○○○ 시장(당시 현직 시장)하고 △△△ 시장(선거 이후 새로이 당선된 시장)하고 붙었어, 선거에서. 실제로 공무원들이 전부 ○○○ 시장, 현직 시장 선거운동을 하고 다니는 거야. 다 알 거 아니야. △△△ 그 분도 XX 부시장을 했거든. 하고 나온 거야. 그래서 자기가 그랬대요. ‘야, 이 놈들아, 내가 만약에 당선이 되면 너희들이 어떻게 하려고 그러냐.’ 그랬더니, XX시 공무원들이, 이 분이 옛날에 부시장을 했었으니까, ‘아 이고, 부시장님이 당선이 되시면, 부시장님 편에 서야죠’ 이러더라는 거야.”

“자치단체장 선거할 때마다 상당수 공무원이 비공식적으로 줄을 서나 봐. A당의 후보에게 줄 서는 사람, B당의 후보에게 줄 서는 사람. 이런 식으로 나뉘단 말이에요. 그러면 자기가 지지했던 후보가 당선이 되면 그 사람들이 각광받는 자리로 꼭 가고. 반대파에 섰던 사람들은 쫓겨나고. 이런 현상들이 자치단체에서는 상당히 있는 거 같아요.”

학연과 지연과 같은 끈 동원하기는 중앙과 지방의 구분 없이 비슷한 정도로 언급되었다. 그러나 ‘줄 서기’는 주로 지방정부의 경우에 대하여 진술할 때 많이 언급되었다. 이는 앞서 정치권의 권력의 사유화에서 인사전횡이 중앙보다는 지방에서 특히 더 심각하다고 분석했던 것과 맥을 같이 한다. 즉, 관료들이 상관과의 비공식적 관계를 형성하고자 하는 이유는 상관의 인사권이 가장 주된 이유인데, 지방에서의 정치적 상관이 중앙의 정치적 상관보다 인사에 대한 개입의 정도가 더 강하기 때문이다.

## (6) 공무 외 정치활동

인과적 조건의 하위범주 중 연구참여자와의 면담과정에서 가장 적게 언급된 유형이기는 하나, 선거 유세 참여, 당적 보유, 정치 헌금 등의 공무 외 정치활동도 공무원의 자발적 정치적 중립 훼손 상황의 하나로 분석되었다.

“사실 제일 쉬운 게 있어요. 선거에 참여하느냐, 선거 유세나 캠페인에 적극적으로 참여하느냐? 정치헌금을 하느냐? 그런 행위는 법으로도 금지되어 있고, 옛날에는 그런 것들을 했었는데, 지금은 안 하고 있기 때문에 정치적 중립은 상당한 수준으로 보장되고 실천되고 있는 것이죠. 그거는 굉장히 쉬운 답이라는 거예요.”

연구참여자들은 공무 외 정치활동으로 선거 유세 적극 가담과 같은 유형은 예전에 비해 많이 줄었다고 평가하고 있었다.

“왜냐하면 5공화국, 6공화국 시절에는 공무원이 실제로 유세에 동원되기도 했었어요. 제가 노태우 대통령 후보의 유세의 숫자가 많아 보이게 하기 위하여 여의도 광장에 가서 출석 부르고 그랬던 게 아직도 기억이 나거든요. 지금 같으면 천지가 공노할 이야기인데. 그 때는 당연 했었다고요. (중략) 그러나 이런 표피적인 의미에서의 정치적 중립, 여의도 유세 가면 총무과장이 ‘왔어요? X 사무관, O 사무관...?’ 그런 거는 없어졌기 때문에 정치적 중립이죠.”

그러나 이에 대해 우리나라의 헌법 구조와 권력 구조에서는 정치적 중립 훼손 상황이나, 다른 정치체제를 선택하는 나라에서는 정치적 중립을 훼손하는 것이 아닐 수도 있다고 분석하는 참여자들이 많았다.

“우리가 헌법적으로 얘기하는 법률상의 개념으로서의 공무원의 정치적 중립. 이거는 헌법상의 권력구조를 어떻게 설계하느냐에 따라서 기본적

인 개념이 달라지죠. 쉽게 말해서 공무원의 정치적 중립은 대통령제 하에서의 정치적 중립과 의원내각제 하에서의 정치적 중립이 다른 거죠.”

“국가공무원법에는 정당에 가입할 수 없게 해놓고 정치적 중립을 지켜야 된다는 명시적으로 그래되었던 말이야. 허허허. 근데 참... 다른 나라는 그 공무원들이 당적을 가질 수 있는게 허용된 나라도 있어요. 그래도 우리는 당적 가지는 거 자체도 안 되고, 정치적 활동도 안 되고.”

이상의 정치적 중립성 훼손 양상의 6가지는 다음의 <표 5>으로 요약될 수 있다.

<표 5> 인과적 조건: 정치적 중립성의 훼손 양상

관련 진술	하위 범주	상위 범주	패러다임
<p>고위공무원 승진 내정 지정을 대통령이 함. 국장급도 청와대에서 정하기도 함. 정치인들이 국장 사표 받으라고 압력행사.</p> <p>청와대에 줄 선 사람 중에서 인사.</p> <p>국장인사가 장관 마음대로 안 됨.</p> <p>산하단체장 인사권한이 장관에 없음.</p> <p>차관이 과장 전보지시를 내림. 총리가 징계문제로 국장을 회유. 인사전횡 문제 심각. 지방자치단체는 지방권력 사유화하는 도구. 몇 사람이 모든 인사를 쥐.</p>	인사전횡	정치권의 권력의 사유화	인과적 조건: 정치적 중립성 훼손 위기에 직면함
<p>잠재적 정적 스폰서 입찰 비리 조사 요청, 업체 허가 불허 요청, 기관 정원 축소 또는 확대 요청, 업체 계약 성사.</p>	민원성 청탁		
<p>정파적 이해관계 때문에 무리한 요구와 지시. 정치인들이 총리에게 결정된 정책을 취소하라고 압력. 정치권의 정책에 대한 영향은 걱정스러울 만큼 퍼져있음.</p>	무리한 정책 개입	관료의 자발적 훼손 시도	
<p>위에 맞는 정책 세워줘야, 특정 정당이나 정치인 관련해서 자기 업무 왜곡, 개인적인 선호도에서 정치적 성향이 나타남,</p>	공직 수행에 정치성 반영		
<p>정당과의 친소관계 활용, 뺄, 끈, 학연과 지연, 줄서기,</p>	비공식적 관계 동원		
<p>선거활동, 공무원 당직</p>	공무 외 정치활동		

인과적 조건 패러다임에 대한 탐색을 통해 정치권의 요구나 외압에 의해 고위공무원의 정치적 중립성이 흠결이 가는 상황이 유발되기도 하지만, 외부의 직접적 압력 행사 없이도 고위공무원이 자발적으로 자신의



정치적 중립성을 훼손하는 경우가 있다는 것을 발견할 수 있었다. 그러나 인과적 조건에 의해 직접적이고 유의미한 영향을 받는 중심현상 패러다임과 그로 인한 작용·상호작용 패러다임에 대한 분석에서는 관료의 자발적 훼손 상황은 배제하고 분석한다. 즉, 정치권의 권력의 사유화로 인해 관료가 겪는 내적 과정에서 대해서만 분석하기로 한다.

이는 크게 두 가지 이유에서 정당화될 수 있다. 하나는 질적연구 특성상 연구참여자들의 인식과 경험을 중요시해야 한다는 점에서 비롯된다. 즉, 외부의 개입이 없이 자발적 훼손 상황에 대해서는 그 발언의 양이 적을 뿐만 아니라 구체적이지 못했기 때문이다. 연구참여자들은 ‘정치적 중립성은 무엇이라고 생각하시나요?’와 같은 극도로 이론적이고 추상적인 수준의 질문에 답할 때에는 외부의 개입이 있는 경우와 없는 경우에 대하여 고루 얘기하는 경향을 보였다. 그러나 정치적 중립과 관련된 직·간접적 경험이나 사례와 같이 구체적이고 더 발전된 수준의 질문에 대해서는 대부분 외부의 개입으로 인해 정치적 중립이 훼손되는 상황을 상정하고 응답했다.

또 다른 이유로는 공직자의 정치적 중립성의 자발적 훼손 상황은 외부의 개입에 의하여 정치적 중립성이 훼손되는 상황의 한 부분으로 볼 수 있을 정도로 두 상황이 범주가 겹친다는 점이다. 부연하자면, 정치권에 의하여 고위공무원의 정치적 중립성이 훼손될 가능성이 있는 상황에서 실제로 고위공무원의 정치적 중립성이 훼손되기 위해서는 고위공무원이 정치권의 훼손 시도에 동조해야 된다. 그렇기 때문에 인과적 조건 이후 진행되는 과정에 대해서는 공직자 스스로에 의한 훼손에 대한 논의를 따로 할 필요가 없다는 것이다.

## 2. 중심현상: 훼손 상황에서의 내적 갈등을 겪음

본격적으로 자료의 분석을 시작했을 때 본 연구자는 고위공무원의 정치적 중립성과 관련된 인식과 경험에서 훼손의 상황에 직면했을 때 고위공직자 개인적 차원에서 나타나는 정서적·인지적 반응의 중요성이 크다

는 것을 발견하였다. 연구자는 이를 개념적으로 훼손 상황에 대한 내적 동학이라고 이름 짓고 이것이 Strauss & Corbin의 패러다임 모형에서 어느 패러다임에 해당하는지를 구분하고자 했다. 훼손상황에 대한 내적 동학은 이야기 전개에 따라 작용/상호작용의 패러다임이 될 수도 있고, 결과의 패러다임이 될 수도 있으며, 조건적 패러다임이 될 수도 있기 때문이다. 코딩된 자료를 분석해보며 훼손 시도에 대한 정서적 판단은 다른 범주들을 연결하는 중심적인 현상인 것으로 이해하게 되었다. 훼손의 상황이 직면한 고위공무원들이 내적으로 판단하고 자신에게 중요한 여러 가치들을 형량함으로써 훼손 시도에 대해 어떻게 대응할 지를 결정하게 되기 때문이다.

연구참여자들은 중앙정부의 중하위직과 실무직 공무원들은 정치적 중립성 훼손에 노출되는 경우가 그리 많지 않다고 답변한 바 있다. 그에 비해 고위공무원과 같은 관리직 공무원은 정치적 중립성의 훼손 상황에 비교적 자주 노출되게 된다고 밝혔다. 이러한 상황에 노출되었을 때 고위공무원은 복잡한 판단의 과정을 거치게 된다. 본 연구자는 중심현상 패러다임에서 이와 같은 고위공무원의 판단과 형량 과정에 대해 분석한다. 분석 결과 고위공직자가 정치적 중립성을 훼손하고자 하는 시도에 직면했을 때 고위공직자는 중립성에 대한 가치판단, 관료적 규범, 왜소감, 사심을 중요하게 고려하고 이후의 반응에 대해 판단하는 것으로 나타났다.

#### (1) 정치적 중립에 무관심

연구참여자들은 본 연구자가 던지는 정치적 중립과 관련된 일련의 질문들에 대하여 나름의 인식과 경험을 반영하여 성의껏 대답해주었다. 그러나 한 연구참여자는 공직생활 중에 정치적 중립과 관련된 문제에 대해 크게 고민하지 않았음을 드러내 보이기도 했다.

*“(‘정치적 중립성’하면 떠오르는 이미지가 무엇이냐는 질문에 대하여) 정치적 중립... 정치적 중립 가서... 정치적 중립의 의미를 내 나름대로*

(해석)해도 되나? 한번 그 개념을 좀 얘기해 줄 수 있나요?”

어떤 연구참여자의 경우에는 정치적 중립에 대해 자신의 주관적 해석을 내놓기는 했으나, 공무원의 공직생활 중에 정치적 중립에 대해 고민하는 것은 크게 중요한 게 아니라고 판단하기도 했다.

“공무를 담임하면서 공무의 수행 과정이 당파적이지 아니하여야 한다. (정치적 중립성의 의미를) 이렇게 저는 이해를 하고 있습니다. (중략) 근데 이거는 굉장히 사치스러운 고민이에요.”

이는 경력직 공무원이 정치적 중립에 대해 고민을 하는 것과 상관없이 경력직 공무원은 정치권에 의해 사적으로 동원되기 때문이기도 하며, 정치적 중립성이라는 개념이 워낙 다차원적이며 국가의 문화적·제도적 맥락에 의해 정치적 중립성에 대한 판단 기준이 달라지기도 하기 때문이다.

## (2) 정치적 중립 판단의 어려움

본 연구자는 면담을 통해 연구참여자들도 정치적 중립성의 다차원성을 매우 잘 인식하고 있는 것을 파악할 수 있었다. 이러한 정치적 중립성의 다차원성은 정치적 중립 상황에 대한 판단능력을 방해하며, 어떤 때에는 판단자체를 불가능하게까지 만들기도 한다. 따라서 정치적 중립이 훼손될 수도 있는 상황에 직면했을 때 고위공무원들은 상황에 대해 판단에 있어 상당한 혼란을 겪는 것으로 나타났다.

“자기가 생각하는 정치적 중립이라는 단어에서 붙어있는 그 *implication*과 질문자가 생각하는 정치적 중립성이 다를 수도 있다는 거예요.”

“정치적 중립이라는 문제가 다양한 얼굴을 가지고 있고, 다양한 *definition*(정의)과 그게 있다는 것을 인정해야만 규명이 가능해지지 않

을까, 이런 생각이 들었어요. 그러니까 어떻게 그런 의미에서 우리나라의 정치적 중립의 수준을 이야기할 수 있겠냐고요. 잣대가 여러 개인데.”

우리나라 공무원들에게는 정치적 중립성을 지킬 것이 요구되지만, 정치적 중립성이라는 단어는 실체가 잘 잡히지 않기 때문에 정치적 중립성은 공무원에게 행동지침으로 작동하기가 매우 어렵다. 이와 같은 혼란은 각기 다른 속성의 제도들이 뒤섞여 있는 우리나라의 권력구조에 의해 더욱 가중된다.

“의원내각제에서는 고위공무원은 선거에서 승리한 정파가 고위공무원을 임명하여 행정을 책임지는 거잖아요. 그러면 정치적 중립이면 안 돼요. 정치적으로 비중립, 편파적이어야 돼요. 그런 면에서 소위 옳고 그름도 없는 것이다. 굉장히 confusing(혼란)하단 말이에요. (중략) 법질서 관련하여 정치적 중립을 논하게 되면 굉장히 필드에 있는 현장에 있는 공무원, 특히 고위공무원의 경우는 굉장히 혼란스러운 게 한국의 현실이에요.”

한편, 중앙부처의 관료들은 주로 정책을 취급하는데, 정책은 정치적인 성격을 갖고 있다는 점도 정치적 중립성에 대한 판단을 어렵게 만든다.

“각 부처는 사실은, 정책이 어떤 책략과 플러스 정치성 아니겠어요? XXX 정부의 정책과 OOO 정부의 정책이 분명히 다른데. 그 달라지는 주된 요인은 정치성 아니겠어요? 정치 노선의 차이일 거라고.”

“어떤 정책이던지 그거는 그 시절, 그 정부의, 그 정권의, 어떤 그 정치적으로는 공약이라든지, 그 정권의 어떤 철학, 잘 표현하면은. 또 그 정권의 목표. 거기에 따라서 가는 부분이 많기 때문에. 그 안에 있는 공직사회, 또 공직의 개개인이 그것을 갖다 정치적으로 맞냐, 틀리냐, 또 정치적으로 이게 하는 일이 다분히 정치적인 일이나 하는 것을 판단하는 것은 사실은 쉽지는 않은 거 같아요.”

“대통령이 통수권자로서 하는 통치행위 아래는 정치행위도 있거든.”

### (3) 공익 정신

공무원들은 일반적으로 공공봉사동기(Public Service Motivation)이 매우 강한 것으로 알려져 있다. 면담자들은 외부의 개입이 있었을 때 그 개입이 공익에 반하는 지를 판단하기도 했다. 외부의 개입이 공익과의 충돌 여부를 판단하는 것이 중요한 것은 공무원이 공적인 업무를 다룬다는 사실과 공무원의 결정이 갖는 파급력은 매우 크다는 점에서 중요하다. 즉, 공무원의 결정에 따라 공익이 크게 훼손될 수도 있고 공익에 보탬이 될 수도 있기 때문에 수도 있기 때문에 공익의 견지에서 외부의 개입을 판단하는 것은 매우 중요하다.

“XX부에서는 역시 분명한 것은 이제, 개인적인 사심보다는 국가라는 어떤 문제를 갖다가 제일 먼저 생각해야 되고. (중략) XX부는 그만큼 국가라는 전체 큰 틀이 대외적으로 어떻게 나타나느냐는 그런 국가이익의 틀에서 보게 되는 거예요. 무엇이 국가이익인가를 갖다가 생각을 해야 되죠. 사심이 없어야 되고. 그런 사람이 항상... 그러니까 균형감을 가져야 돼요. 자기의 어떤... 이런 표현이 있습니다. 예를 들어서 본인의 *idiosyncratic attitude*(고유의 관점)라고 그래. 자기의 개인적인 *idiosyncratic attitude*에 따라서 그... 판단을 하면 안 되고.”

“(자신이 존경하는 관료에 대해 이야기하며) 의사결정이 빠르고 큰 그림에서 사물을 바라보고. 큰 그림이라 함은 국가발전이라는 방향에서 모든 걸 판단하기 때문에. 공직자로서 ‘내가 왜 공무원인가’에 대한 대답을 항상 해야 하는데. (그 분은 국가발전에 대한 판단이) 내가 하는 일과 충돌이 안 돼요.”

“정부에서 공무를 담당하는 사람이 정치적으로 한 쪽 편을 들기로 해서 실제 국민의 정치적 의사결정을 방해하지 않도록 하는 장치가 무엇인지가 이것이 좀 구분되어야 한다고 생각합니다. (중략) 공공의 기구가 일반적인 국민의 정치적 의사결정을 왜곡해서는 안 되잖아요. 그것을 담

보하는 것.”

정정길(2011: 336-337)은 공익을 인간존엄성을 위한 기본가치, 순수공공재의 성격을 띄는 정부가 최소한도로 담당해야 하는 정부기능, 기본가치나 국가기능을 실현하기 위한 정책, 정책을 합리적으로 결정하기 위해 정책결정참여자가 준수할 규범, 민주적이고 전문적 의사결정과정 등을 포함하는 광범위한 개념으로 보았다. 연구참여자들도 마찬가지로 정치적 중립 훼손 상황에 직면했을 때 고려하는 공익은 단일한 형태가 아니라 여러 가지 형태로 나타났다. 특정 분야에서만 최대화된 이익이 아닌 모든 분야를 종합했을 때의 이익이 극대화된 경우의 이익, 즉 국가전체의 이익을 극대화하는 이익을 공익이라고 보는 시각이 발견됐다. 한편으로는 국민의 의사결정절차를 존중하는 것 또는 민주주의적 가치를 존중하는 것을 공익이라고 보는 시각도 발견됐다.

공익의 견지에서 정치권의 개입의 내용을 판단하는 것은 공무원들의 높은 공공봉사동기(Public Service Motivation) 때문일 수도 있다. 공공봉사동기는 국가와 국민을 위해 봉사하고자하는 이타적 동기로, 공무원들은 일반적으로 공공봉사동기가 매우 높은 것으로 알려져 있다(Perry & Wise, 1990). 민간부문 종사자와 비교해 보았을 때, 공공봉사동기가 높은 공무원들은 공직을 단순한 직업이 아닌 소명과 의무로 받아들여 공익에 봉사한다는 자부에 의해 동기가 부여되는 경향이 짙다(Houston, 2000). 그러나 면담 분석 결과 은퇴 경력직 공무원들은 관료의 공익 정신이 쇠퇴하고 있다고 평가하기도 했다.

“본인 생각 스스로도 ‘내가 국가발전을 앞장서서 이끌어가고 있다. 내가 공익을 지키는 파수꾼이다’ 그렇게 자랑스럽게 얘기할 사람이 별로 없다고 봐요. 후배들 중에서. 우리도 하나의 직업인이 됐습니다.”

#### (4) 전문가적 소신

면담자들은 외부의 개입이 있었을 때 자신이 공직생활 중 축적해온 전

문성에 기반한 소신과 외부의 개입이 상충하는지를 판단하기도 했다. 즉, 앞서 말한 공익 정신은 특정한 견해나 시각에 국한되어 파악한 이익이 아니었으나, 전문가적 소신은 학문적 배경이나 경력과 같은 어떤 한 전문분야에서 바라본 국가의 이익을 극대화하는 경우에 해당한다. 전문가적 소신은 이른바 기술관료로서의 합리성을 발휘하는 것이다. 즉, 경제 전문가가 파악하는 최적의 행정과 복지 전문가가 파악하는 최적의 상태, 교육 전문가가 파악하는 최적의 산출은 다를 수 있는 것이다. 이와 같은 전문가적 소신이 특히 자주 언급되는 상황은 정치적 상관이 정책에 무리하게 개입하는 경우였다. 전문가적 소신은 전문성과 자신의 업무적 능력에 자신이 있을 때 극대화되어 발휘된다.

“정권이 바뀌었다고 해서 그걸 뒤집어 엮고, 완전히 새로운 것을 하는 것은 정치적 중립이 아니라고 생각해요. (중략) 새로운 대통령이 와서 지금까지 해온 정책의 정반대로 하자고 해도 지금까지 해온 게 맞다면 그걸 끝까지 자기 직책을 걸고서라도 고수해야 하는 거라고 생각하는 데.”

“협의를 거부하거나 그럴 생각이 전혀 없어요. 결국에는 이론무장. 전문성을 가지고 얼마만큼 상대를 설득하느냐, 설득할 수 있느냐, 그것이 상당히 결과를 좌우하는 면이 있죠.”

“일을 잘 못하는 사람은 누구 얘기를 그대로 따라버려요. 왜냐? 책임을 안 지니까. 항상 하라고 그래서 했다는 걸로 자기가 모면하는 거예요. 그런데 그것이 진정한 공직자의 길이나? 나는 아니라고 봐요. 그렇게 지시 받아서 하는 사람은 서류에 남겨놔. 지시 받았다는 증거를 남겨놔요. 나 같은 스타일은 그런 지시가 없지.”

전문가적 소신은 전문성이 있음을 전제로 한다. 또 이 전문성은 행정 관료가 각기 다른 전문분야를 담당한다는 분업의 원리에 기초하는 것이기도 하다. 유사하게, 한 연구참여자는 분업으로 관료의 전문성을 해석하고 있었다. 해당 연구참여자는 분업을 비슷한 직위끼리의 수평적 분업과

상관-부하 간의 수직적 분업으로 분류했다. 그 중 정치적 중립성과 연관성이 높은 분업의 종류는 수직적 분업이기 때문에, 외부의 개입에도 불구하고 자신의 전문적 소신을 지키는 것을 수직적 분업이라 표현하고 수직적 분업의 중요성을 강변했다.

“수평적으로 A, B, C 사무관끼리의 분업도 있지만 수직적 분업도 있는 거예요. 고민하고 기획하는 것은 내 몫이다. 상사인 사람은 그것을 검토하고 다른 측면에서 빠진 게 없는지 그런 역할을 하는 수직적 분업도 있는 것이다. (중략) 마찬가지로 과장 위에 국장, 실장, 차관, 장관이 있지만, 장관의 지시를 받아서 하는 건 아니라고 봐요. ‘이거 한 번 해보자’(라고 장관이 말했다 때) 경우에 따라서는 착수하자고 제의를 할 수는 있겠지만. 그건 얼마든지 필요하죠. 그렇지만 ‘뭐 하자’ 이것이 그거는 하나의 착안하자는 뜻이지 결론이 아니라고 생각을 한 거예요.”

#### (5) 계급구조에 대한 존중

관료제론의 아버지라고 불리우는 막스 베버의 ‘이념형 관료제’의 특성 중 정치적 중립성 훼손과 관련하여 특히 문제가 되는 속성은 관료제의 계층제적 구조와 상명하복의 원리이다. 장관이 내린 명령을 부하가 복종하는 상명하복의 질서는 관료제 내의 여러 층위에 걸쳐 연쇄적으로 이어진다. 최종적인 통제권은 명령과 복종 사슬의 최상층부에 있는 인원만이 보유하게 된다(엄석진, 2009). 관료의 정치적 중립성에 영향을 미칠 정도로 개입하는 정치권은 대개의 경우 관료의 직·간접적 상사다. 그렇기 때문에 관료에게는 명령을 따라야 할 의무가 있는 것이다.

“예를 들어서 뭐 어느 정부 공무원이 ‘우리나라는 한미동맹이 중요하기 때문에 이렇게 해야 합니다’하는 식으로 장관을 통해서 전달하고 갈 수는 있지만, 그것이 정책이라고 나오면 따라가는 거죠. 그거는 정치적 중립하고는 상관없는 문제야.”



현대 정부의 공직 구조가 관료제에 근간을 두고 있기 때문에 공직자들은 계층적 구조에 따른 상명하복의 원리에 익숙해져 있을 것이다. 상명하복의 원리는 관료가 준수해야 하는 원칙 중 하나이지만 때로는 관료의 체화 정도가 매우 높아 관료의 속성으로까지 이해되기도 하였다.

“관료들의 복종하는 그, 속성을 이용해서 정책을 펼쳐서, 엄청난 그 사회적·국가적 뭐 문제가 발생하고 손실이 발생한다면, 그 때는 관료들 보고 ‘뚝바로 해라’ 라고 해서 고치기보다는, 관료들을 그런 곳으로 몰아간 (중략) 시스템을 합리적으로 고쳐서, 그런 사람, 제대로 된 사람이 선출 되도록 하는 게 합리적이지요.”

“오죽하면 공무원이 영혼이 없다고 말했겠습니까. 막스 베버가 한 얘기라고 내가 얼핏 얘기를 들었는데. 공무원이 영혼이 없다는 얘기는 XXX (정부) 때 아주 유행한 얘기에요. 그럼 여기서 어떤 문제가 생기냐 하면, 영혼이 없다는 얘기는, 공무원은 시키는 대로만 한다.”

한편 관료제적 상명하복의 원칙은 충과 예를 강조하는 우리나라의 문화와 결부되며 관료에게 더 강력한 영향을 미친다.

“공무원이 상관의 명령을 갖다가 어디까지 내가 정말 판단을 해가지고 거역할 수 있는지. 뭐, 요새 같은 풍토에서는 조금 가능한 한테. 거역하지 못하는 것에는 또 두 가지 이유가 있어요. 하나는 상관을, 상관에 대한 respect(존중)도 있고, 또 내가 특별히 판단이 없을 경우에 존중해주고 따라가 줄 수 있습니다.”

“옛날처럼 조직에 충성하는 문화가 없다 보니까. 물리적 문제가 생기는 거지.”

그러나 관료가 상사의 모든 명령에 대하여 복종할 의무가 있는 것은 아니다. 부당한 명령에 복종하는 것은 상관의 명령에 따른 것일 뿐이라는 변명으로 상쇄되지 않는다.

“‘상관의 부당한 명령에 의해서 나는 시킨 것을 했을 뿐이다’하는 그러한 도구론은 성립이 안 돼요. 지금은, 왜냐하면 국제형사재판소송에 superior order(상관의 명)라고 해가지고 상관의 명령이 개인의, 부하의 잘못된 행동을 갖다가 정당화해 시켜주지 않는 거예요.”

상관의 명령에 복종할 의무와 부당한 명령에는 복종하지 않을 의무를 동시에 지고 있기 때문에 정치적 중립성 훼손 상황에 직면하는 공무원의 내적 갈등은 더욱 증폭된다. 연구참여자들은 문제되는 상황을 잘 타개하기 위해서는 상관의 명령의 당위를 잘 파악할 수 있어야 한다고 인식하고 있었다.

#### (6) 왜소감

정치권의 행정에의 부당한 개입에 대하여 저항의 의사를 표현하는 것이 옳은 일이라고 판단하는 경우에도 공무원들은 쉽사리 정치권의 의중에 반하는 결정을 내리기 어렵다. 자신에게 쏟아질 것으로 예상되는 인사 상의 불이익이나 정치권의 비난과 압력을 감내할 자신이 없기 때문이다. 또는 자신에게는 정치권의 부당한 개입을 거스를 만한 능력이나 권한이 없다고 인식하기 때문이기도 하다. 본 연구자는 이와 같은 경험에 대하여 한 연구참여자의 아래와 같은 진술에서 따와 왜소감이라 칭하기로 한다. 왜소감은 일상 생활에서나 학술용어로도 잘 사용되지 않는 단어이기 때문에 연구자 나름의 정의가 필요하다고 생각된다. 본 연구자는 왜소감을 ‘불이익을 감내하면서까지 외부의 개입에 정면으로 맞서기에는 자신의 역량에 대한 자신감이 부족한 상태’라고 정의하겠다.

“우리는 관료로서 상당히 중요한 일을 하고 있다고 생각을 하지만은, 사실상 우리, 아직도 우리나라의 경우에는 청와대에 의해서 움직이는 특징이 너무 크기 때문에 왜소하다고 느낄 때가 많이 있죠. 물론 우리들이 다 청와대로 가고, 또 가서 일을 하지만은 그럼에도 불구하고 기본적인

것들은 다 그 쪽에서 이제 이루어지고 있다고 해도 과언이 아니니까.”

“내 경우는 정치권의 압력이 있었어도 뭐 좋게 말하면 물리친 거라고 해야 되나. 즉, 정치권이 원하는 대로 하지 않았다. 내가 뭐 잘나서 물리치려는 그거보다는 내가 자신이 없어서 못하는 그런 경우가 제법 있었어요.”

“대부분의 사람들은 그거를 말할 용기가 없지. ‘알겠습니다’라고 하고 어떻게 해서든 해. 그리고 나중에 조사가 들어와서 난리가 나고, 징계 당하고, 다 물어내고 이 상황이 오죠. 그런데 그 말을 하기가 참 어려운 게, 자기 인사권을 쥐고 있는 사람한테 그렇게 하면 절대 점수는 못 따는 행위예요. ‘내가 장관인데, 저게 왜 저렇게 덤비지? 나 체면도 안 서게?’라고 생각하지.”

왜소감을 구성하는 두 축은 ‘무력감’과 ‘불이익을 감내할 자신이 없음’이다. 그 중 후자인 불이익을 감내할 자신이 없음은 공무원으로서 생존하고 싶은 욕구, 즉 생존욕에서 비롯된다. 위의 두 진술은 무력감에 관련된 진술이었다. 아래의 진술들은 불이익을 감내할 자신이 없음에 관련된 것들이다.

“그런데 이러한 사람들이 상부에서, 청와대에서 어떠한 지시가 내려왔을 때 이것을 거부하기가 굉장히 어려워요. 거부해가지고는 결국은 자기가 뭐라 그럴까, survive(생존)하기가 쉽지가 않아요.”

“지금 이제 외부의 압력이 있고, 그럴 경우를 상정하는 거 아닙니까? 그런 경우에는 버틸 수 있는 사람은 거의 없습니다. 드물게 가끔 그렇게 해서 좌천도 되고 그럼디다만, 좌천도 한두 번이지, 계속, 사람도 그거 못해요. 예를 들어서, 그런 그 소신을 가지고 소신을 발휘하다가 좌천을 당했다 합시다. 우리 사회가요, 그런 사람 박수치기보다는 ‘뭔 문제가 있으니까 그랬겠지’ 이렇게 생각하는 쪽이 더 커요.”

연구참여자의 진술 중 특이한 것은 고위공무원 중에서도 1급에 해당하

는 고위공무원의 경우가 2~3급에 해당하는 고위공무원보다 왜소감의 정도가 더 큰 것으로 인식하고 있다는 점이다.

“뭔가 위에 맞는 정책을 세워줘야 하는데. 그러려면 거기에 맞추는 행동을 해줄 수밖에 없어요. 그렇지 않으면 나가야 하니까. 공무원 경력직으로는 1급 이상으로는 못 올라가는데, 차관급이 안 되면 나가야 되니까. 마지막 ‘죽나, 사나’인데 별 짓을 다하는 거죠. 그래서 대답은 최상층 부하고 그 밑에는 조금 다르다는 거예요.”

어떤 연구참여자는 왜소감의 긍정적인 면은 오픈 마인드라고 보았다. 강하게 믿고 주장하는 바가 없기 때문에 다양한 주장에 대해 유연한 자세를 취할 수 있는 것이라는 의미다. 반대로, 자신의 믿음과 능력에 대해서 강한 신뢰를 보이는 경우 다른 의견에 닫혀있을 수도 있다는 것이다.

“나는 오픈 마인드가 참 중요하다고 봐요. 어딜 가도 얘기하는데, 글로벌 마인드라는 게 다른 게 아니라 오픈마인드다. 소신, 전문성 뭐 열심히 가꿔서 상당한 수준으로 뭐 바꿔 나갈 수 있어요. 근데 ‘그것이 전부다, 딴 건 없다’, 또는 ‘있어도 내 것이 우월하다’라고 하는 이 오만은 버려야 된다고 생각해요. 그래서 소신을 지킨다고 하는 것이 절대 선이라는 보장은 없는 거죠.”

## (7) 승진욕

면담을 통해 연구참여자들이 관료 외부의 세력에 의해 정치적 중립이 훼손될만한 상황에서 갈등을 겪는 이유 중 하나가 승진을 하고 자신의 이름을 떨치고 싶어 하는 사심 때문이라는 것을 발견했다. 승진에 대한 욕구와 공명심은 경력직 고위공무원들이 정치권의 부당한 요구를 수용하고 심지어는 적극적으로 동조하게끔 한다. 승진욕은 생존욕과 혼재되어 나타나는 경우가 많았음에도 양자를 따로 구분한 것은 둘의 방향성이 다르기 때문이다. 즉, 생존욕은 인사상의 부정적 결과를 회피하고자 하는

소극적인 욕구다. 반면 승진욕은 인사 상 혜택을 누리하고자 하는 적극적 욕구다.

“전체적인 대체적으로는 지사님 말씀을 따라갈 수밖에 없는데... 지사님 말 안 들으면, 신분 때문에. 가장 큰 것은 신분입니다. 가장 큰 것은 신분이야. 예를 들면, 국장들은 다음에는 기획관리국장을 해보고 싶고, 예과국장은 다음 꿈이 부지사를 해보고 싶다 이거야. 그러면, 큰 시의 부시장을 해보고 싶고. 옛날에는 시장, 군수였지만, 지금은(지방자치제 실시 이후에는) 부시장. 그러니까, 올라가고 싶은 욕구는 다 있는 거 아니에요. 그런데, 말을 안 들으면 제치니까.”

“공무원이 상관의 명령을 갖다가 어디까지 내가 정말 판단을 해가지고 거역할 수 있는지. 뭐, 요새 같은 풍토에서는 조금 가능한 한데. 거역하지 못하는 것에는 또 두 가지 이유가 있어요. (중략) 거기에 개인의 이기심이 또 작용을 하는 거예요.윗사람한테 잘 보이고 싶은 마음. 그래야 내가 나중에 계속해가지고 앞으로 나아갈 수 있다는 생각 때문에 이제 이게 문제가 되는 거예요.”

“공무원들이 자기가 할 말을 열심히 해서 technocrat으로서의 자기의 장점을 발휘한 것이 아니라 ‘내가 비록 국제법을 하지만, 국제법 보다는 북핵문제를 다루는 것이 더 좋을 거야. 북핵 문제를 해야겠다. 그러다가 청와대를 가가지고 있어야지 다음 번 코스가 좋아진다. 그래서 이렇게, 이렇게 움직여야겠다’ 그러한 자기의 미래 청사진을 갖게 되면 그 순간부터 이것이 정치성이라는 거예요.”

경력직 관료로서 상위직급이나 같은 직급 내에서도 더 중요한 직위로 나아가는 경력직 관료제 내부에서의 승진뿐만 아니라, 많은 고위관료들은 정무직 공무원으로의 진출까지도 염두에 두고 있었다. 경력직 공무원으로서는 더 이상 진급할 수 없는 실장급 공무원들이 다음 승진 직위로 정무직 공무원직을 쟁취하고자 했다. 한편 정부 내에서 권한이 막강한 경제관료들은 실장급이 아니더라도 정치권으로의 진출까지 생각하는 경

우가 있는 것으로 보인다. 이런 의미에서 여기에서 말하는 승진은 사회적 지위가 더 높은 직위로 진출하는 것을 포함하는 의미로 사용된다.

“관료한테 의존을 하다보니까, 관료는 자연스럽게 그 과정에서 또 다른 생각을 하게 되고, 정치성이 생길 수밖에 없죠. 지금 우리 공무원들 중에도 웬만큼 국장 이상으로 해서 잘 지금 자기가 제대로 된 *on the right track*(본 궤도)에 있다고 생각하는 사람들... 그런 사람들은 국회의원 생각은 안 하지만 장관 생각은 할 거예요. 장관 생각을 한다는 것은, 이거 자체가 정치성이죠.”

“그러니까 실질적으로도 1급 되신 분들은 정치적으로 행동을 합니다. 어쩔 수가 없으니까. 자기가 어떻게든 차관을 달아야 하거든. 이거를 정치적으로 행동을 하지 않으면 어렵단 말이에요.”

“경제부처에서는 어느 정도 올라오게 되면은 장관을 하게 되고 장관을 하면 정치권 가가지고 국회의원하게 되고 이 과정이... 나는 이거를 선순환이라고 보지 않아요. 이것은 *kinda vicious circle*(일종의 악순환)이에요.”

이상의 중심현상을 표로 요약하면 다음과 같다.

<표 6> 중심현상 : 훼손 상황에서의 내적 판단

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
한번 그 개념을 얘기해 줄 수 있나요?, 굉장히 사치스러운 고민	무관심	중립성 에 대한 가치판 단	중심 현상: 훼손 상황 에서 내적 갈등 을 겪음
생각하는 정치적 중립성이 다를 수, 정치적 중립이 다양한 얼굴을 가지고 있고 다양한 정의가 있다는 것을 인정해야, 굉장히 confusing함, 정책은 책략과 정치성의 합	판단의 어려움		
지금까지 해온 게 맞다, 이론무장, 전문성, 일 잘 못하는 사람은 소신이 없음, 수직적 분업	전문가적 소신	관료적 규범	
사심보다는 국가를 먼저 생각, 국가이익을 생각, 국가발전이라는 방향에서 모든 걸 판단, 국민의 정치적 의사결정을 방해하지 않도록, 공익을 지키는 파수꾼	공익 정신		
정책이 나오면 따라감, 관료들의 복종하는 속성, 공무원은 시키는 대로만 한다, 상관에 대한 존중, 충성하는 문화	계급구조 에 대한 존중		
왜소하다고 느낌, 자신이 없음, 말할 용기가 없음, 거부하기가 굉장히 어려움, 생존하기가 쉽지 않음, 좌천도 한두 번이지	왜소감	사심	
올라가고 싶은 욕구, 앞으로 나아갈 수 있다는 생각, 미래 청사진, 장관 생각을 함, 어떻게든 차관을 달아야 함, 장관을 하면 정치권 가서 국회의원을 함	승진욕		

### 3. 맥락적 조건 : 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성

본 연구의 맥락적 조건은 ‘공무원 정치적 중립성 훼손 시도’라는 인과적 조건이 ‘훼손 상황에서의 고위관료의 내적 갈등’이라는 중심현상으로 이어지는 과정에서 유효한 영향을 끼치는 일련의 조건들이다. 인과적 조건의 중심현상에의 영향력은 여러 가지 맥락적 조건들에 의해 형성되거나 조절된다. 연구참여자들은 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성으로 인해 정치적 중립 훼손 현상이 발생하는 경향이 있다고 보았다. 대통령제적 요소와 의원내각제적 요소가 혼재되어 있는 우리나라 특유의 정치구조나, 엮관계적 인사가 적용되는 고위 행정관료 등은 제도의 복잡성을 키우는 요소들이다. 때로는 공무원들이 공유하는 비공식적 규범이 공식적 제도를 우회하거나 대체하는 현상이 발생하기도 하는데, 이와 같은 공식화된 비공식적 규범은 제도의 복잡성과 혼재되어 공무원의 정치적 중립 훼손의 경험과 인식에 큰 영향을 미친다.

한편 맥락적 조건은 정치적 맥락, 제도적 맥락, 문화적 맥락으로 구분된다. 정치적 맥락은 정치권의 전문성 부족과 선거정치를 포함하는 범주고, 제도적 맥락은 입법부와 행정부의 애매한 경계와 행정권력을 포함한다. 문화적 맥락은 정치권의 공무원 불신, 입법부 우월주의, 절차와 규정을 경시하는 풍조, 보직경로를 포함하는 상위범주이다. 이 중 정치권의 공무원 불신과 입법부 우월주의는 정치적 맥락으로 이해될 수도 있겠으나, 정신적·문화적 산물이기 때문에 문화적 맥락으로 포함시킨다.

#### (1) 정치권의 전문성 부족

연구참여자들은 중앙의 고위관료들의 전문성에 비해 정치권의 역량은 다소 떨어진다고 하며 정치권의 전문성이 부족하다는 점을 정치권이 공무원의 정치적 중립을 훼손하게 되는 원인 중 하나라고 지목했다.

*“우리 국회의원들은 사실은 공부들은 이제 많이 했어요. 그런데, 공부들은 많이 했는데, 우리 국회의원들의 정보를 보면 국회의원들의 비중이*



경제 쪽 한 사람들, 그 다음에 율사 출신들이 참 많아. 그리고 이제 정치권 왔다갔다하는 사람들... 그러다보니까 국회의원들이 국가경영 전반에 걸친 전문성이 굉장히 부족해요."

"정치권이 질서가 잡혀있고, 정치와 어떤 행정부, 의회, 이런 관계들이 말야, 잘 분리가 되어가지고 분업이 이루어지고 있다면 공무원들이 정치권을 갖다가 기웃거릴 여지가 없습니다. 미국 같은데, 전문관료들은 전문관료 자기가 가는 길까지 갑니다. 일본도 마찬가지입니다. 독일도 마찬가지예요. 그런데 우리나라는 정당정치가 정돈이 안 되어 있다 보니까. 국회의원... 그, 정치권에서 어느 정도 위치에 있다고 하면 자기가 장관을 할 수 있겠다는 욕심을 갖게 되고, 장관을 하는 것이 불가능한 이야기가 아니라 실제로 선배들이 장관을 했기 때문에."

국회의원과 정당의 전문성 결여로 인해 정치권이 능력과 전문성이 뛰어난 고위공무원에게 의존하게 만든다. 이로써 정치권과 고위공무원 집단 사이에는 암묵적이고 느슨한 모종의 계약이 맺어지게 된다. 즉, 정치권은 부족한 전문성을 고위공무원을 통해 보충하고 고위공무원은 정치권에 자신의 전문성을 제공함으로써 공명심을 채울 수 있는 것이다.

"그 사람(장관)을 갖다가 그냥 각료 중에서 임명한다는 거는 그만큼 우리 정치구조가, 하부구조가 취약하고... 정당이 전문성 가진 사람이 없다보니까 자꾸 공무원을 쓰게 되고. 그러니까 공무원들은 그걸 이용해서 '나도 또 발판이 되어가지고 출세할 수 있다'하는 이런 과정들에서 정치적 중립이 현실적으로 어려워요."

"그 사람들(미국의 정당들)은 자체의 인재 pool을 갖고 정당하고 연계해서 활동을 하니까 공무원을 갖다가 기웃댈 이유가 없고. 또 미국에서는 공무원들이 우리 식으로 얘기하면 거의 부국장 정도부터는 이미 *political appointee*(정치적 피임용자)로 해가지고 정부가 엽관제에 의해서 자기네들이 임용을 해버려요."

정치권이 부족한 전문성을 보충하기 위한 수단으로 자체적인 인재개발 구조를 개발하는 방법도 생각해볼 수 있으나, 우리나라의 정당들은 자체적인 인재개발구조가 취약하다. 정당이 자체적으로 인재를 개발하고 육성하는 것은 비용과 시간이 많이 투입되어야 하는 반면에 유능한 고위공무원을 영입하는 것은 비용 면에서나 확실성 면에서나 더 우월하다고 여겨지기 때문이라고 추정해 볼 수 있다.

“도대체 국회의 전문위원이라는 사람이, 전문위원이라는 사람이 이 WTO와 관련된 자기 자체의 평가 보고서를 작성할 능력이 없는 거예요. 그러니까 우리가 평가 보고서를 만들어줘요. 그럼 그거를 그대로 써요. 이런 국회니까... 이 국회가 정말로 제 기능을 할 수가 없죠. 그러니까 관료에게 굉장히 의존을 하게 돼요.”

“(국회의원을 보좌하는) 실무자들이 그럴 수밖에(유능하지 않을 수밖에) 없는 게, 그런 비서관이나 보좌관을 많이 봤죠? 질문을 내가 많이 써줬어요. 왜냐면 그 분들은 질문을 못 만들어요. 내용을 이해를 못 하거든요. 이런 얘기하기에는 조금 미안한데...”

정치권의 전문성이 부족한 것은 국회의원 개개인의 능력과는 상관없이 국회의 업무를 보좌하는 전문위원과 같은 국회의 정직원들이나 국회의원 개인 보좌관 등의 역량이 미흡하기 때문일 수도 있다.

## (2) 선거정치

우리나라는 대의민주제를 채택했기 때문에 민심의 선택을 받은 정치인들이 생각과 의중이 행정에 반영되는 것은 어떻게 보면 당연하고도 옳은 일이다. 그러나 정치인이 재선을 위해 권한 밖의 개입을 하거나 비공식적 채널을 가동하는 것, 또는 자신의 정치적 지지자를 위해 권한을 넘어서는 개입을 하거나 비공식적 경로로 개입하는 것 등은 고위관료의 정치적 중립에 위협이 된다.

“지금 문제가 자치단체장은 정당을 표방하게 되어 있잖아요. 광역도 그렇고 기초도 그렇고. 그럼 자치단체장 선거할 때마다 상당수 공무원이 비공식적으로 줄을 서나 봐. A당의 후보에게 줄 서는 사람, B당의 후보에게 줄 서는 사람. 이런 식으로 나뉘단 말이에요. 그러면 자기가 지지했던 후보가 당선이 되면 그 사람들이 각광받는 자리로 쏙 가고, 반대파에 섰던 사람들은 쫓겨나고.”

“내 그거보다 더 내가 더 심각하다고 느꼈던 것은 XX(기관) 설립이라. XX 설립. 총선이 한번 지나고 대선이 한번 지나고 하면, 총선 직후, 대선 직후에 XX 신설이 빗발치는 거야, XX 신설요구가. 정치권에서. 대통령 선거공약이라고 들이밀고 당에서 들이밀고. 아 이걸 내가 지역공약을 한 거라고 국회의원이 들이대고.”

정치인들에 따라서는 선거과정에서 도움을 줬던 공무원들을 대상으로는 보은성 인사를, 자신의 정치적 정적에게 줄을 섰던 공무원을 대상으로는 보복성 인사를 하는 경우가 있다. 또한 정치인들은 유권자들의 사적이익에 맞는 선거공약을 내거는 경우가 굉장히 많은데 당선 이후에는 자신이 내걸었던 공약을 준수하기 위해 행정에 개입하기도 한다.

“(도지사가 한직으로 파견 보낸 국장을 복직시키자고 연구참여자가 건의한 것에 대해 당시 도지사의 대답은) ‘뭐라고? 그 놈의 새끼 말이야, 내 표를 다 꺾아먹어.’ 왜냐면 (한직으로 파견된 국장이) 강직하게 하니 까. 말 안 들어 주고. 그래서 표를 뺏긴다는 거지. 그래서 (도지사가 연구참여자의 건의에 대해) ‘안 돼’ 이랬던 거지. 결국에 나중에는 복직을 시켰어요. 그런데, 그런 것처럼 표야 표.”

“대통령이 단임 정권으로 되면서 그 이후로 행정이 5년마다 공격을 받고 있는 거예요. 딱 5년 마치고 나면 대통령 바뀌고, 5년 마치고 나면... 이렇게 하다 보니까. 이러면서 선거를 하나의 계기로 해서 정부를 공격하게 되는 거야. 야당이 집권당을 공격하는 것은 물론이지만, 여당도 공격하는 거예요. 왜냐? ‘우리는 전의 정부하고는 달리 하겠습니다’라고 하

다 보니까 항상 정부, 행정부를 공격하는 거예요.”

“정치권이나 학부모들이 보는 시각은 그렇지가(자신의 행정철학과 일치하지) 않아요. 학부모들은 자기 자식 대학 가는데 유리한지 안 한지 이거가 이제 그(정책의) 판단의 기준이 되는 거고, 정치권은 그건(정책의 판단 기준이) 뭔지 모르겠어. 지금 이렇게 되돌려보면 그 표를, 표가 기준이 되었겠지요, 아마. 그러다보니까 철학, 원리, 방법론, 이런 거하고 배치되는 경우가 굉장히 많은 거죠.”

정치인들은 재선과 정권재창출이 목적이기 때문에(Buchanan & Tullock, 1962) 다음에 있을 선거에 방해가 될 요인은 최소화하고 도움이 될 요인은 최대화하고자 한다. 연구참여자들은 정치인들의 투표극대화 행위가 행정의 중립성에 큰 영향을 미친다고 보고 있었다.

### (3) 입법부와 행정부의 애매한 경계

입법부와 행정부의 인사의 구분이 명확하지 않은 것이 정치적 중립 훼손의 맥락으로 지목되는 경우가 많았다. 연구참여자들은 입법부와 행정부의 인사가 경계 없이 왕래되는 것은 관료의 전문가적 소신을 해치기도 하며 외부의 입김을 늘리기도 하는 것으로 보고 있었다.

“우리는 내각책임제도 아니고 대통령중심제도 아닌 애매한 정치권의 구조가 만들어진 게 유신헌법을 통해서 국회의원이 장관을 겸직을 할 수 있도록 만들어놓고 하는 이러한 과정 속에서 결국은 왜곡현상이 자꾸만 나타나게 되는 거야.”

“근데 감도 안 되는, 자질도 없는 그런 사람을 법적으로 임명권자가 보낼 수 있다는 것만으로 아무나 보내는 것은 상당히 전문성도 해치고 중립성도 해할 수 있다 이렇게 볼 수 있죠.”

이에 대해 언급한 많은 연구참여자들은 이를 엮관제적 요소라고 보고 있었다. 정치권에 종사하던 인물이 정무직 공무원으로 임명이 되면 자신

의 정파적 견해를 일변함으로써 정치성을 행정에 반영하거나, 행정의 전문성을 해하는 것으로 인식하고 있었다.

“아무래도 엉터리 지시를 하는 경우가 어떤 사람들에게 의해서 자행되는 나? 그 엽관제. 낙하산 인사. 그렇게 진출한 사람들은 늘 좋은 말로 정무적 고려를 한다. 정무적 판단을 한답시고 은연 중에 자기가 속한 정파적 견해를 일변하고 그런 쪽으로 포장해서 일을 하려는 경향이 있죠.”

“XX공사하고 ○○○하고 무슨 상관이 있어. 아무 상관이 없는 거야. 가서 3년 잘 해먹고, 국회의원 한다고 팽개치고 나갔어요. (중략) 미국의 엽관제가 그런 거 아닙니까. 그런데, 너무 얼토당토 않는 것은 조금 문제가 있지 않나 싶어.”

한편 정치권의 인물이 행정부의 정무직 공무원으로 임명되는 경우와는 반대로 행정부의 경력직 공무원이 정무직 공무원이나 정치권으로 입성하는 경우에 대해서도 많은 언급이 있었다. 이에 대해서는 정치적 맥락과 문화적 맥락에서 자세히 서술한다.

“대부분은 정치권 인재가 그 위를 차지할 수 있는 그러한 풍토가 만들어져 있으니 공무원들이 자기들의 한계를 잘 알아요. 우리(나라)처럼 끝없이 갈 수 있다고 생각하는 경우는 거의 없어요. 공무원 출신으로서 대통령을 꿈꾼다?”

#### (4) 행정권력의 구조

우리나라는 대통령중심제를 채택하지만 의원내각제적 요소도 동시에 채택하여 매우 제도적으로 복잡한 정치구조를 갖고 있다. 이에 따라 입법부와 행정부의 경계가 애매해지고 정치인이 행정부의 관료로 유입되기도 한다. 이에 대해서는 바로 위에서 설명한 바 있다. 한편 행정부의 수반이 당적을 보유하는 것에서부터도 공무원의 정치적 중립을 수호하기 어려운 상황이 벌어질 수가 있다. 공무원들의 최종적인 상관은 당적을

보유하고 있고, 공무원들에게 최종 상관의 정치적 성향이 공개되어 있기 때문에 부하직원으로서 상관의 정치성을 의식할 수밖에 없기 때문이다.

“그 당적을 소지한 상태에서 행정부의 수반이라는 말이죠. 그래서 행정부에 속한 공무원이 자기 최고 보스가 속한 당이 어딘지를 아는데, 과연 그것이 어떻게 가능한가? 하는 근본적인 질문을 하게 되는 거죠.”

“어떤 기본적인 권력구조 설계에서 오는 정치적 중립성의 한계? 그거는 극복하기 어렵다고 생각해요.”

한편 국가가 채택한 행정권력의 체계에 따라 정치적 중립성의 개념이 달라질 수 있다고 지적한 연구참여자도 있었다.

“정치적 중립이라는 개념 자체가 그 나라의 국가운영체계 일반적인 용어로서의, 권력구조의 프레임워크와 관계 지어서, 나라마다 notion(개념)이 다른 거예요. 그 권력체제론, 권력체계론 이런 거에 관련된 것이고.”

#### (5) 정치권의 공무원 불신

일부 연구참여자들은 정치권이 공무원을 불신하여 관료가 기획하는 정책이나 사업에 불순한 의도가 개입됐다고 의심하는 경우에 대해 언급하기도 했다. 사심없이 전문가적 소신을 발휘하거나 공익적 견지에서 입안한 정책을 정치인들이 숨은 정치적 의도가 있다고 전제하는 경우를 겪었다는 것이다. 선의로 받아들여지지 않은 정책은 정치인들의 비난의 대상이 되고 방해공작을 받게 된다.

“XX법 개정안을 60 몇 년 만에 전면 개정한 건데. 제가 그 법을 국회에 들고 갔더니 국회에서 안 된다는 거예요. ‘공무원을 믿을 수 없다. 대기업한테 특혜주려고 하는 거지?’ 아, 미치겠더라. 아니 나라 세금을 한 톨이라도 아끼겠다는 건데. 그렇게 선의로 이해하지 않더라고.”

“(공공기관 부지의) 후보지 중에서 현지실사하고 등등해서 종합적으로

나온 데가 XX(지역명)이었어요. 그런데 정치적으로 어떤 문제가 있는  
냐? 난리가 났어요. 그 때 A당이 여당이던 시절인데. 그 때 XX시장도  
B당, 야당이지. XX의 국회의원 모두가 B당, 야당. (그러니까) A당에서  
난리가 난 거예요. (중략) 그래서 ○○○ 총리가 지시를 한 거예요. 아침  
간부회의 때 공식적으로 이 결정 취소하고 이 놈 사표 받으라고 한 거  
예요. 자기들은 그거 뒤져보면 약점 나올 거니까 문제없을 거라고 생각  
한 거예요.”

#### (6) 입법부 지위 강화

연구참여자들은 입법부의 지위는 점차 강화되고 있고 행정부의 상대적  
권력은 약화되고 있다고 보았다. 정치권의 입김이 행정에 미치는 영향력  
은 입법부의 지위가 강화되고 있는 거시적 현상에 의해 더욱 증폭된다.  
영향력의 크기는 행사자와 피행사자의 지위 격차에 의해 달라지기 때문  
이다.

“(제가) 정부에 있어서 그런 건지는 모르겠지만. 우리가 통상적으로 가는  
그 어떤 분야. 입법권이든, 행정부이든, 가질 수 있는 어떤 시대적인 변  
화의 통상적 흐름보다 입법부의 상황은 너무 빨리 강화되고, 너무 지배  
적으로 간다는 생각이 있습니다. 어떻게 보면은 입법부 우월주의가, 아  
무리 국회가 비판받고 우리나라 정치가 저렇게 비난받더라도, 이미 이러  
게 와있다고 생각하고요.”

“정치권, 국회, 정당의 정책에 대한 영향은 사실은 걱정되리란 만큼, 걱  
정스러울 만큼 이미 퍼져있다고 생각하는게 제 생각이고. 그런 면에서  
정부 정책에 많은 영향을 주는 것은 피할 수 없는 그런 현실이 되어 있  
다고 생각합니다.”

입법부의 강화는 행정부 권한의 상대적 약화를 수반한다. 그로인해 행  
정부가 가치의 배분과 창출을 주도적으로 할 수 있던 권한이 과거에 비  
해 상대적으로 줄었다고 평가하기도 했다.

“근데 사실 우리 시대에는 성장기였기 때문에, 차관이든 뭐든 가치를 끌어와서 그걸 나눠주는 역할을 관료들이 했거든. 근데 지금은 그렇지 않잖아요.”

#### (7) 절차와 규정을 경시하는 풍조

법규상 정해져 있는 절차를 쉽게 무시 및 왜곡하는 풍조는 공무원의 정치적 중립을 훼손하는 가장 치명적인 맥락적 조건이다. 면담참여자들이 언급했던 6가지의 정치적 중립성 훼손의 양상은 모두 절차와 규정을 경시했다는 공통점을 있었다. 우리나라는 공무원의 정치적 중립 확보를 위해 실적주의와 같은 수많은 제도적 장치를 설계해왔다. 그러나 그 제도를 준수해야 할 인원들에 의하여 제도가 무시된다면 제도는 입안했다는 사실 그 자체 외에는 그 효과와 의미가 퇴색되기 때문이다.

“정치권이나 이런 데는 사실은 우리나라의 정치질서의 문제점 중에 하나가 뭐냐면은 빈 process(절차). 그리고 정당한 절차. 이러한 절차를 갖다가 좀 무시하거나, bypass(우회)하거나. 이런 게 제일 문제예요.”

“(각종 정무직 인사가 법 규정에 명시된 임명권자와는 상관없이 청와대가 임명하는 지에 대한 면담동석자의 질문에 대하여) 아무 상관이 없어. 법적인 것은 아무 상관이 없어.”

연구참여자들의 면담 결과 제도는 마련되어 있지만 제도가 무시되는 상황을 목격하거나 직·간접적으로 경험한 것에 대한 풍부한 진술을 확보할 수 있었다.

“XX위원회 설치법을 보면, 3년 임기를 특별한 이유가 없는 한은 보장한다고 되어 있어요. ‘무슨 죄를 지어가지고 뭐’ 이런 전문이 (법에 규정되어) 있어요. 근데 한 번도 보장된 적이 없어. 그냥 2년 반쯤 하면 ‘많이 했다’ 이라고 나갔어.”



“인사위원회를 강화한다고 하고, 인사위원회 구성비를 외부 인사가 1/2가 넘도록 한다 한들, 문제는 뭐냐, 안 열어버린다는 거거든. 안 열고 서류로만 갖춰놓고 있는데, 열질 않는 거야.”

“흔히들 정부에서 짜고 치는 식으로 어디 해달라고 이름만 위원회를 빌리는 경우도 더러 있기는 있는가 봐요.”

#### (8) 보직경로

관료들이 인사 문제에 매우 민감하다는 것과 관료들의 정치적 중립성의 훼손 시도는 인사 문제와 상당히 많이 얽혀있다는 것은 이미 앞서 언급한 바 있다. 관료들은 더 높은 직급으로 승진하는 것에만 관심을 두는 것은 아니다. 같은 직급 내에서도 직무마다 행사할 수 있는 권한의 종류와 정도는 다르다. 일반적으로 관료들은 권한이 집중되는 주요 보직으로 배치되길 선호한다. 주요 보직에서 많은 권한을 행사하고 싶어서일 수도 있지만 보다 근본적인 이유는 권한이 집중된 직무를 맡음으로써 유능한 관료라는 평판을 얻고 다음 승진에 더 유리한 위치에 설 수 있기 때문이다.

“제가 제 1국 제 1 과장 하면서 XX과장 발령이 났는데, XX과는 어느 부처든지 하려고 하잖아요. (중략) 총무과장은 바로 국장 승진 1순위이기 때문에 서로 승진하려고 하는데.”

“우리 XX부에는 ‘청비총’이라는 말이 있었어요. 청비총. 청와대하고 그 다음에 장관 비서실, 그 다음에 총무 인사담당과. 이런 데 있어야지 ○○ ○(인기보직)에 나아간다는 말이 있었어요. 뭐 요새도 거의 틀리지 않고. 이런 게 있기 때문에 결국은 이 쪽에 가려고 노력을 하게 되는 것이고. 그래서 ○○○에 가야지 결국엔 다음에 또 잘될 수 있게 되고.”

면담결과 대부분의 부처에서는 권한이 많고 인기 있는 보직에 있어야 다음 인사배치에서도 권한 많고 인기 있는 보직으로 발령될 수 있는 연쇄적인 현상이 발견되었다.

“XX실에서 OO국장 정도하면, XX실장을 하게 되고, 그 다음에 △△부 2차관을 하는 코스가 있거든요? 2차관을 하고 나면 1차관으로 가는 정치적 코스가 있기 때문에 정치적으로 신경을 아예 안 쓸 수가 없겠죠. 반정치인이 되어가는... 그러다 국회의원도 나가고 그러니까 서로 필요한 상황이 되는 거죠.”

“사실은 우리 공직사회의 문제점인데, A자리에서 B자리, C자리, D자리라는 것이 이게 stepping stone(디딤돌)으로 되어가지고 이 stepping stone을 거침으로써 그 요직으로 가게 되고, 이 요직을 가면은 장관을 할 수 있는 확률이 높아져요. 그랬을 적에 장관은 정치적으로 임명이 되어야 되고 정치적인 어떤 그 마인드를 가진 사람이 하는 게 장관인데.”

한번 요직에 몸을 담으면 다음 보직도 요직으로 배치될 가능성이 높은 것을 두고 한 연구참여자는 ‘디딤돌(stepping stone)’ 이라고 일컬은 바 있다. 이와 같은 디딤돌 현상은 비공식적 현상이지만 관료들 내부에서는 깊숙이 공식화된 규범이었다. 디딤돌 현상 때문에 관료들은 요직으로 먼저 진입하고자 하는 욕망이 큰데, 디딤돌을 거치는 과정에서 관료들은 자연스레 정치성을 갖도록 훈련된다. 디딤돌은 관료제 내부에서만 있는 것이 아니고 디딤돌을 밟다 보면 디딤돌의 끝은 정치권으로 이어지게 되어 있기 때문이다. 정치권에 입성하기 위해서는 정치적으로 행동해야만 한다.

“XX부처에서는 어느 정도 올라오게 되면은 장관을 하게 되고 장관을 하면 정치권 가가지고 국회의원하게 되고 이 과정이... 나는 이것을 선순환이라고 보지 않아요. 이것은 *kinda vicious circle*(일종의 악순환)이에요. 이것은 악순환입니다. 이 악순환을 갖다가 후배들이 배우는 거예요. 후배들이 배우니까, 나도 이 요직을 가야돼요. 이 요직을 갔을 적에 비로소 이 사람도 다음에 또 이제 어떤 기회가 있다고 생각을 하게 되는 데. 그 기회라는 거는 결국엔 정치권에 나도 들어가겠다는 생각이요. 이

러한 욕심들을 갖게 되니까 결국은 정치적 중립이 유지되기 어렵죠.”

이상의 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성에 대한 맥락적 조건의 범주는 다음의 <표 7>에 정리한다.

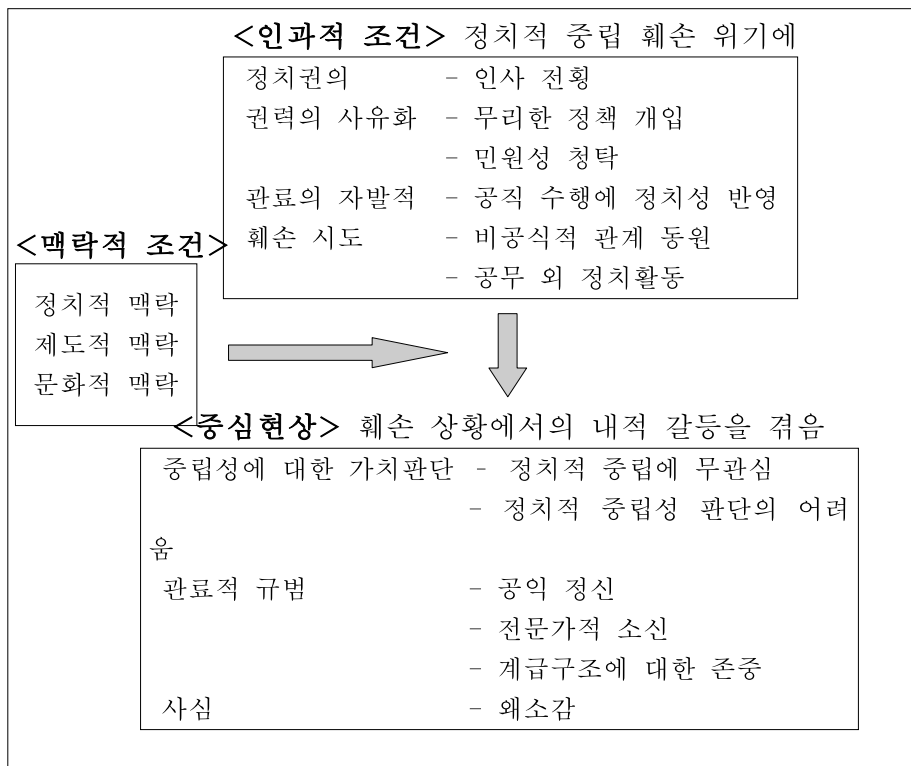
<표 7> 맥락적조건: 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
국회의원들의 국가경영 전반에 걸친 전문성이 부족, 분업이 이루어지고 있지 않음, 정당정치가 정돈 안 됨, 자체적 인재개발구조 취약, 보고서 작성 능력 없음, 질문을 못 만들	정치권의 전문성 부족	정치적 맥락	맥락적 조건: 공식화된 비공식적 규범과 제도의 복잡성
지지자는 각광받는 자리로 가고 반대파는 쫓겨남, 선거공약이 행정에 빗발침, 자신의 정책에 반대하는 공무원을 한직으로 돌림, 정치권은 선거를 계기로 정부 공격, 정치권의 정책판단 기준은 표	선거정치		
내각책임제도 아니고 대통령중심제도 아닌 애매한 정치권의 구조, 임명권자가 정치적 기용을 할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있음, 엽관제, 낙하산 인사, 공무원이 정치권까지 갈 수 있음	입법부와 행정부의 애매한 경계	제도적 맥락	
행정부 수장에게 당이 있음, 기본적인 권력구조의 설계에서 오는 정치적 중립성의 한계	행정권력의 구조		
공무원을 믿을 수 없다, 공무원을 뒤져보면 약점이 나올 것이라 생각	정치권의 공무원 불신	문화적 맥락	
변화의 통상적 흐름보다 입법부는 너무 빨리 강화되고 지배적으로 간다, 정치권의 정책에 대한 영향은 걱정스러울 만큼 퍼져있음	입법부 우월주의		

빈 프로세스, 절차를 무시하거나 우회, 법적인 것은 아무 상관이 없음, 법이 보장된 적이 없음, 서류로만 갖춰놓음, 짜고 치는 식으로 이름만 빌립	절차와 규정 경시하는 풍조		
총무과장은 국장 승진1순위, 청비총, 정치적 코스, stepping stone, 요직에 갔을 적에 다음 기회를 노림	보직경로 가 정해져 있음		

중심현상과 중심현상에 영향을 미치는 인과적 조건과 맥락적 조건의 세  
부 범주를 도식화하면 다음의 <그림 5>로 표현할 수 있다.

<그림 5> 인과적 조건, 중심현상, 맥락적 조건



## 제 3절 정치적 중립 훼손에 대응한 행동전략

### 1. 작용·상호작용: 최종적 행동전략을 선택함

공무원에 대한 정치적 중립성 훼손 상황에서 고위공무원이 취할 수 있는 작용·상호작용 전략은 불응, 타협, 순응으로 분류해볼 수 있다. 공무원의 불응 유형은 정치적 개입에 반박하거나, 앞에서는 들어주는 척만 하고 실제 행정에는 반영하지 않는 것이다. 타협의 유형에는 정치적 요구를 겉으로는 수용하되 그 진행에 있어서 과정을 엄격히 진행하거나 단서조항을 만들어 일부분만 수용하는 것이다. 마지막으로 순응의 유형은 다음과 같다. 첫째, 공무원이 자신의 신념과 배치되는 경우라 할지라도, 정치적 요구에 스스로 적극적으로 감화되어 동조하는 것이다. 둘째, 스스로 공무원은 정치의 도구라고 간주하여 수동적으로 따르는 것이다. 셋째, 내면으로는 동조하지 않지만 부득이 수용하고 따르는 전략이 있다. 위의 작용·상호작용 전략을 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 반박하기

공무원에 대한 정치적 개입에 대해 반박하는 것은 상관으로부터의 정치적 요구에 대해 직접적으로 거부 의사를 표하는 것을 의미한다. 다음의 진술은 직접 경험에 의한 연구 참여자의 반박하기에 관한 것이다.

“그럴 적에(정책과 관련하여 압력과 회유가 들어올 적에) 제 개인적인 양심은 뭐였냐면은, 정말로 올바른 일을 하고 있을 적에는 올바르게 해야겠다는 생각을 했습니다. (중략) ‘근거가 없는 거를 만들려는 것은, 이거는 잘못 됐다...’”

“XX실을 갔는데, 그 때 XX실이 조정업무를 부활하겠다는 거 예요. 아니, OO정부는 XX실의 조정업무를 다 폐지를 해가지고, 직원들도 기재부로 보내고. 그렇게 했는데, 왜 XX실이 다시 업무조정을 다시 하나? 저로서는 저항할 수밖에 없었죠.”

“근데 경남의 모 과장이 차관이랑 동향사람인데, 차관이 그 놈 시키라는 거야. ‘아이, 차관님. 죄송한데요. 그 누구 과장은 다른 데 가면 잘할 사람인데, 그 자리가면 못합니다. 그건 저한테 맡겨 주세요.’ ‘그래?’ 그러더니, 또 안 되겠냐는 거야. 나중에는 내가 몇 번 거절을 했더니, ‘야, 차관이 과장인사 하나도 못한다 말이나?’ ‘아이, 차관님. 왜 그러세요’ 그런 적이 있어요. 기어코 나는 그 사람을 안 받았어.”

위의 첫 번째 사례는 합법성을 추구하는 계층제적 규범을 지키고자 연구참여자가 정치적 개입에 대해 불응했던 경험에 관한 내용이다. 두 번째와 세 번째 사례는 연구참여자가 행정의 효율성을 저하하는 정치적 개입에 대해 불응했던 경험에 관한 내용이다. 위의 진술들은 모두 공무원의 전문가적 소신을 중시하는 연구참여자의 관료적 정신이 불응 전략으로 이어졌다는 공통점을 가진 것으로 해석된다. 그리고 이러한 경향은 다른 연구참여자들의 진술에서도 발견할 수 있었다. 즉, 불응 전략에서 관료적 정신과 전문가적 소신이 큰 동기유인이 되는 것으로 보인다.

“장관을 하면서도 대통령하고 속된 말로 맞짱도 몇 번 뒀어요. 토론을 통해서. 그래서 굉장히 가깝게 된 거예요.”

한편 상관의 정치적 개입에 대한 불응이 갈등양상이 아닌 긍정적인 관계 형성으로 이어지는 경우도 있었다.

## (2) 들어주는 척만 하기

들어주는 척만 하는 것은 표면적으로는 순응하지만, 실제로는 불응하는 것으로 정의내릴 수 있다. 이는 정치적 외압으로부터 유연한 자세를 통해 자신을 보호하는 동시에 정치적 개입을 최소화하려는 데 목적이 있는 것으로 보인다.

“대체로 외부에서 오는 요구를 그대로 수용하는 경우는 나는 극소수라

고 생각해요. 대체로 관료들은요, 공무원들은 함부로 말도 안 되는 걸 들어주지는 않아요. 들어주는 척하는 거지. 경우에 따라서는 그걸 하는 척 해도 교묘하게 그 사람의 뜻을 실질적으로 안 받은 경우가 대부분이에요. 왜냐? 결과에 대해서 자기가 책임져야 하니까.”

공무원들은 정치적 외압으로부터 건디면서 동시에 책임을 지려 하지 않으려는 왜소감이 강한 것으로 해석되었다. 즉, 공무원의 왜소감이 겉으로는 들어주는 척만 하며 실제로는 책임회피를 위해 불응하는 복지부동식 전략의 중요한 동기로 작용함을 확인할 수 있었다. 여기서 연구참여자들이 대부분 왜소감으로 인한 정치적 개입에 대한 불응의 어려움을 호소하는 경우가 많았지만, 본 사례에서는 반대로 정치적 외압에 순응하는 것이 아니라 불응하게 된다는 점은 주목할 만하다.

“그러면 어떻게 얘기를 하나면, ‘떨구려는 업체를 아무개 과장이 담당이니깐 보내봐라. 얘기를 충실히 듣게 해주겠다’까지만 말합니다. 그러면 이 사람이 과장한테 가서 막 얘기를 할 텐데, 과장은 또 저쪽 얘기도 듣거든. 그래서 판단이 돼. 우리가 할 거는 이 분들이 설명할 기회를 명확하게 주는 거고, 소명할 기회를 주는 거고. 이 정도에서 그쳐야지.”

“여의도는 300명이나 되잖아요. 개개인 성향에 따라서 무식한 사람들도 많아요. 강요하다시피 하고. ‘그러려면 감사청구를 해야 하고요. 그럼 본회의를 통해서 감사청구를 하시면 성실하게 하겠습니다’라고 해서 버텨내야 되는 거예요. 커트를 하는 것이예요.”

반면 공익정신 역시 들어주는 척만 하기의 중요한 동기요인이 되는 것으로 해석되었다. 따라서 불응 전략은 다양한 동기요인이 복합적으로 작용하는 것으로 생각된다.

### (3) 과정 엄격히 진행하기

과정 엄격히 진행하기 전략은 정치적 요구를 수용하되, 실제 행정업무

를 진행하는 데 있어 엄격히 진행하여 적당한 수준에서 타협하는 행동을 의미한다. 과정 엄격히 진행하기 전략은 들어주는 척만 하기 전략과 유사하지만, 후자가 실제로는 불응하는 것과 달리 전자는 제한적으로만 순응하려는 것이라는 점에서 차이를 보인다.

“(법적 근거 없는 특권 및 면제 혜택 부여 요구에 대응하여) 행사를 망칠 수는 없어서 제가 타협안을 하나 제시했습니다. 법은 못 만들어도 최소한도 모든 사람이 이 문제에 관심을 가졌고 책임을 진다는 의미에서, 그래서 나중에 감사도 피하고 또 후대에도 올바른 그러한 선례를 남겨야 했기 때문에. 대통령부터 국무장관들 전부다 관련된 사람들 다 소환해가지고 사실상의 입법과 같은 효과를 갖는 그러한 작업을 하자. 그래서 대통령서부터 장관들 서명을 다 받았어요.”

위의 진술에서 연구참여자(정)는 정치적 요구로 인한 법적 근거가 없는 행정작용에 대한 책임을 회피하고, 동시에 실질적으로는 합법성에 준하는 정당성을 마련하기 위해 의도적으로 과정을 엄격히 진행하였다. 이는 과정 엄격히 진행하기의 내적 동기로 왜소감과 공익 정신이 동시에 작용하고 있다고 해석된다.

#### (4) 단서조항 만들기

단서조항 만들기 전략은 과정 엄격히 진행하기와 유사하다. 다만 과정 엄격히 진행하기는 실제 행정집행에 있어서 그 과정을 엄격히 진행하는 것임에 비해, 단서조항 만들기는 법·규제 측면에서 엄격히 진행하는 것이라 할 수 있다. 따라서 전자에 비해 단서조항 만들기가 보다 공식적인 타협 전략이라 할 수 있다.

“여당이나 야당이나 신용카드 수수료가 높으니까, 중소형 가맹 업체들한테 수수료를 싸게 해주는데, 그걸 정부가 정하라는 거 예요. 그래서 그걸 안 하면 안 될 상황이어서. 제가 소위 우리 시장원리에 안 맞는



다. 어떻게 정부가 민간회사의 카드 수수료를 정하느냐...(중략) 그런데 그 규제를 하는 것은 *financial regulator*(재정 규제권자)가 하는 것인데, 그것은 사후적인 것이어야 한다(는 단서조항을 달고). 그것도 어떤 근거에서? 금융소비자의 이익이 심각하게 침해됐다고 여겨졌을 때(라는 단서조항도 달고). 그래서 카드사업자가 사전적으로 소비자를 위하여.”

“정치적으로는 행정부 의견이 잘 안 받아들여지는 거죠. 그래서 굉장히 애를 먹었던 기억이 나고. 결국에는 정치적인 타협의 과정을 거쳐서 거래소에 코스핏과 코스닥 시장은 서울에 남고, 선물시장은 부산에 둔다... 이런 식의 의사결정이 된 거죠.”

##### (5) 적극적 동조

순응의 전략 중 하나인 적극적 동조는 자신의 신념에 대치되거나 또는 공무원 중립성이 훼손되는 정치적 요구임에도 불구하고 스스로 정치적 요구에 감화되어 동조하는 전략을 의미한다. 이 때 적극적 동조의 동기는 왜소감, 사심을 비롯하여 관료적 정신, 중립성에 대한 가치판단의 결과 등 다양한 내적판단과 관련 있을 수 있다.

“북한과 대치하고 있는 한반도의 안보상황을 고려한 한국의 특수한 사정에 따른 그러한 한국적 민주주의다.’ (중략) 뭐 미국에 가가지고 우리 선배들이 (미국 관료에게) 설명을 하면, (미국 관료들은) 들으면서 얘기할 적에 굉장히 냉소적으로 바라보는 거예요. 그러니까 말하는 사람도 설명이 잘 안 되죠. 자기도 맞는 말 같지 않은데 그걸 상대방한테 설득한단 얘기는 아예 불가능하죠. 내가 자신에 넘쳐야죠.”

“정부의 정책하고 내가 맞지 않는 일을 갖다가 할 적에 공무원으로서의 나의 그 어떤 의무라든지 나의 개인적인 양심하고 이러한 문제의 충돌을 갖다가 조화시키려는 노력이 필요하다고 봐요. 예를 들어 뭐, 아까도 말씀드렸는데, 영혼이 없는 공무원... 그래 나는 뭐, 내 생각도 없는 거야. 햇볕정책도 옳은 거고, 한국식 민주주의도 옳은 거고 하면서 떠들 수도 있겠죠.”

연구참여자들은 일부 정치적 개입에 대한 순응이 필요하다는 의견을 보이면서, 비슷한 맥락에서 적극적 동조 역시 다소 필요하다고 얘기하는 경향을 보였다. 그 이유로는 공무원으로서 정부의 정책을 수행함에 있어서의 정책 효율성 담보 또는 공익을 제시하였다.

## (6) 관료도구론

Wilson은 ‘행정의 연구’(1887)에서 정치와 행정을 구분하고, 행정의 도구적인 성격을 강조하면서 행정의 효율적인 관리에 중점을 두었다. 이러한 정치와 행정의 구분으로 인해 행정을 관리활동으로만 보는 경향은 Wilson 이후 지배적 패러다임으로서 작동해왔다. 그러나 이는 행정의 역할을 단지 정치의 도구로만 보는 잘못된 인식이라고 비판되어 왔다(White & McSwain, 1990). 본 논문에서 의미하는 관료도구론은 이러한 맥락에서처럼 관료 스스로가 자신을 정치의 도구라고 생각하는 것을 의미한다. 관료도구론은 영혼없는 공무원과 가장 의미가 유사하다. 관료도구론은 공무원에게 정치적 중립성 시도 훼손에 대해 순응하게 만드는 명분 및 변명의 근거로 작용한다.

“사실은 거기에는 내가 어떤 생각을 하고 있냐는 거는 사실 따질 필요가 없어요. 그거는 뭐, 정치적 중립하고도 관계가 없는 문제예요, 사실은. 그리고 우리 정부가, 민주당 정부가 들어서서 이러이러한 정책을 갖다가 해결을 했다, 그러면은 옳지 않으면 옳지 않은 거에 대한 판단을 하고 의견을 들을 수 있고, 국회에서 정당의 여야가 다룰 수 있는 것이지, 예를 들어서 뭐 어느 정부 공무원이 ‘우리나라는 한미동맹이 중요하기 때문에 이렇게 해야 합니다’하는 식으로 장관을 통해서 전달하고 갈 수는 있지만, 그것이 정책이라고 나오면 따라가는 거죠. 그거는 정치적 중립하고는 상관이 없는 문제야.”

시험에 의해 임용된 공무원은 선출된 권력이 아니기 때문에 민주적 정

당성이 부족하다. 그러나 대통령과 국회의원 등은 국민의 선택을 받아 선출된 권력이기 때문에 높은 민주적 정당성을 갖고 있다. 고위공무원이 상부의 결정과 지시가 부당하거나 옳지 않다고 여김에도 순응하는 것은 민주적 정당성을 받아들였기 때문이기도 하다.

“공직은 큰 틀에서 현 정부가 가고자하는 것을 갖다가 맹목적으로 수용하거나 맞추는 것은 아니지만은, 그것을 갖다, 왜냐면 정부는 국민의 선거에 의해서 선택된 정부이기 때문에 그 정부가 지향하는 것에 대해서는 마땅히 공무원들 공직으로서 는 그것을 지원하고 서포트하는 것이 저는 기본적으로 맞다고 생각합니다.”

“새로운 대통령이 자기가 원하는, 국민과 약속한 정책을 자기가 추진 하겠다 했는데, 거기에 대해서 공무원들이 도와줘야지, ‘나 성격에 안 맞으니까, 뭐 나 한미동맹이 중요하니까 못 하겠다’ 이런 얘기를 하면 안 되죠.”

연구참여자들은 공식적인 정책에 관해서는 정치적 중립성과 무관히 순응해야 한다는 경향이 강하게 나타난다는 점에서 주목할 만하다. 즉, 정치권의 사적 개입에 대해서는 무조건적으로 순응하지는 않지만, 정책에 관해서는 순응하려는 경향을 가진 것으로 해석된다.

“일을 잘 못하는 사람은 누구 얘기를 그대로 따라버려요. 왜냐? 책임을 안 지니까. 항상 하라고 그래서 했더라는 걸로 자기가 모면하는 거 예요. 그런데 그것이 진정한 공직자의 길이나? 나는 아니라고 봐요. 그 렇게 지시 받아서 하는 사람은 서류에 남겨놔. 지시 받았다는 증거를 남 겨놔요. 나 같은 스타일은 그런 지시가 없지.”

“공무원이 상관의 명령을 갖다가 어디까지 내가 정말 판단을 해가지고 거역할 수 있는지... 뭐, 요새 같은 풍토에서는 조금 가능한 한테. 거역 하지 못하는 것에는 또 두 가지 이유가 있어요. 하나는 상관을, 상관에 대한 respect(존중)도 있고, 또 내가 특별히 판단이 없을 경우에 존중해

주고 따라가 줄 수 있습니다. 거기에 개인의 이기심이 또 작용을 하는 거예요. 뒷사람한테 잘 보이고 싶은 마음. 그래야 내가 나중에 계속해가지고 앞으로 나아갈 수 있다는 생각 때문에 이제 이게 문제가 되는 거예요.”

관료도구론의 원인은 다양한 것으로 나타났다. 위의 진술에서는 상관 및 계급제에 대한 존중과 책임을 회피하기 위한 사심이 관료도구론의 원인으로 작동하였다. 진술을 통해 파악한 그 밖의 원인은 위로부터의 민주주의(Redford, 1969) 논리에 의한 계급제에 대한 존중, 운명주의적 태도에 의한 왜소감 등이 있었다.

“상관의 부당한 명령에 의해서 나는 시킨 것을 했을 뿐이다’하는 그러한 도구론은 성립이 안 돼요. 지금은. 왜냐하면 국제형사재판소송에 superior order라고 해가지고 상관의 명령이 개인의, 부하의 잘못된 행동을 갖다가 정당화해 시켜주지 않는 거예요.”

한편 위의 진술에서 상관의 명령에 따르기만 했다는 이유로 부하의 잘못된 행동을 정당화할 수 없다는 법적 사실을 인지하고 있는 것으로 분석되었다. 즉, 관료 스스로를 도구로 보고 책임을 지려고 하지 않는 태도가 받아들여지지 않는다는 사실에 대해 인식하고 있음을 알 수 있는데, 이는 후술하는 내용과 대비되어 흥미로운 시사점이 도출될 수 있다.

“아까 말씀드린 대로 정부의 정책을 전달하는데 거기엔 우리의 판단도 없고 또 우리가 판단할 처지도 아니고. 왜? 정책이라는 것은 국가가 잘못된 정책을 갖다가 일부러 선택하지는 않아요. 이 정책이나, 저 정책이나에서 내가 이걸 갖다가 선택한, 내가 생각하는 국가이익에 충실한 정책이라고 봤기 때문에 이걸 선택한 거고. 또 거기에 대해서 뭐, 부정적인 부분도 있지만, 긍정적인 부분도 분명히 있고. 그러니까 우리들이 거기에 대해서 이건 따르는 것이지 판단하지는 않아요.”

“어쨌거나 공무원이 가지고 있는 운명은 주인이 시키는 대로 하는 게 공무원의 운명이니까 (중략) 이게 정치적 스윙이 왔다갔다 할 때 공무원의 역할은 뭐냐? 한마디로 주인 시키는 대로 하는 거야. 국민이 뽑아준 주인이 하겠다는 대로 따라서 헤드리는 게 공무원의... 그니까 servant (하인) 아니야, servant. 서번트의 운명은 일은 시키는 대로 하는 거야. 근데 직업 공무원은 정치적 행위는 하면 안 된다.”

연구참여자들은 스스로를 ‘시키는대로 하는 공무원의 운명’ 또는 ‘servant’라고 표현할 정도로 강한 관료도구론적 사고를 가지고 있는 것으로 파악되었음은 주목할 만하다. 특히 앞서 연구 참여자들 스스로가 관료도구론적 사고만으로는 면죄부를 받을 수 없다고 인식하고 있음에도 불구하고 이러한 태도를 보인 것은 연구참여자들이 매우 강한 수동성을 보인 태도로 해석된다. 관료의 주인은 정치적 상관으로만 한정하여 본다는 것도 매우 주목된다. 관료의 주인은 정치적 상관이기도 하지만 정치적 상관의 주인은 국민이므로 관료가 섬겨야 하는 대상은 궁극적으로는 국민이다. 그럼에도 관료가 행사하는 권력은 국민에 의해 부여되었다는 점을 망각하고 있는 것이다.

#### (7) 부득이 수용하기

부득이 수용하기는 정치적 개입에 대해 반발하면서도 현실적인 이유에 의해 어쩔 수 없이 수용하는 행동을 의미한다. 애초에 불응의 의도를 가진 공무원이 다양한 원인들로 인해 어쩔 수 없이 순응하게 되는 상황이에 해당한다.

“지사님이 XX부(행정부처) 장관한테 전화를 합니다. ‘이 부지사를 데리고 있지 못하겠으니까, 데리고 가라.’ 이렇게 합니다. 자를 수는 없거든요. 인사권자가 대통령이니까. 그렇게 됐거든요. 그런데 그런 사람이 꽤 있어요. 대부분은 순응을 해서 죽은 듯이 있다가 올라오는데, 그렇지 않은 사람은 데리고 올라가라고 해서 할 수 없이 올라와서 갈 데가 없는

거야. 인사철도 아니니까. 그래서 내가 아차 싶더라고. “지사님, 아닙니다. 절차를 갖추고 서류를 갖춰나야 하는데, 그것을 안 갖춰놓으니까, 혼을 줘 냈습니다”하고 살짝 빼고.”

“대부분의 사람들은 그거를 말할 용기가 없지. ‘알겠습니다’라고 하고 어떻게 해서든 해. 그리고 나중에 조사가 들어와서 난리가 나고, 징계 당하고, 다 물어내고 이 상황이 오죠. 그런데 그 말을 하기가 참 어려운 게, 자기 인사권을 쥐고 있는 사람한테 그렇게 하면 절대 점수는 못 따는 행위예요.”

정치적 요구에 대해 부득이 수용하는 이유 중 대부분은 정치적 인사의 인사권 행사 때문인 것으로 분석되었다. 여기서 주목할만한 점은 법적 인사권자가 대통령이지만, 이를 우회하여 공무원에게 인사 불이익을 줄 수 있는 실질적 인사권한이 정치적 관료에게 부여되고 있다는 것이다. 이러한 인사 전횡은 실제로 정치권이 공권력을 사유화하는 행정 현실을 보여주는 것으로 생각된다.

“오죽하면 공무원은 영혼이 없다고 말했겠습니까. 막스 베버가 한 얘이라고 내가 얼핏 얘기를 들었는데. 공무원이 영혼이 없다는 얘기는 XXX 대통령 때 아주 유행한 얘기에요. 그럼 여기서 어떤 문제가 생기 나하면, 영혼이 없다는 얘기는, 공무원은 시키는 대로만 한다. 그런데 행정법 같은 데를 보면 공무원은 상관의 부당한 명령에 그, 뭐라 그러죠? 복종하지 않게 되어 있어요. 그렇다면은 공무원이 선택을 할 수 있는데, 현실적으로 그것이 가능하냐? 현실적으로.”

“그게 한 6월인가 됐을 거야. 6월 이후로 나는 인사의 ‘인’자도 들여다 보지도 않았고, 나한테 보고하려고 하면, ‘보고하지 마라. 뭐 하러 하냐, 나는 아무 권한도 없는데.’ 나는 아예 관여도 안 하고 18개월 후에 XX 부(행정부처)에 올라왔습니다.”

“특하면 국장님이 부르시지. 들어가면 (부당한) 업무지시를 하시는데, (중략) 나는 기준도 모르고 그냥... 허허 그냥... 허허허 갈아타는 거지.”

부당한 정치적 개입에 대해 많은 연구참여자들이 운명주의적 태도를 취한 경험을 가진 것으로 보였다. 이는 앞선 진술과 연결해 볼 때, 잦은 인사 전횡으로 발생하는 공무원의 생존을 위한 왜소감이 정치적 개입을 부득이 수용하게 되는 데 중요한 동기라는 해석이 가능하다.

<표 8> 작용·상호작용: 최종적 행동전략을 선택함

관련 진술	하위범주	상위 범주	패러다임
잘못됐다는 의사표시, 저항, 기어코 듣지 않음, 맞짖 뜸	반박하기	불응	작용·상호 작용: 최종적 행동을 전략을 선택함
들어주는 척하는 거지, 소명할 기회는 주는 거에서 그침, 감사청구를 하면 성실히 하겠다고 버팀	들어주는 척만 하기		
사실상의 입법과 같은 효과를 갖는 작업을 함	과정 엄격히 진행하기	타협	
법규 설계에 있어 조건문을 달음, 기존 정책과 부합하는 일부에 대해서만 수용	단서조항 만들기	순응 (영혼없는 공무원)	
제도에 대한 자신감을 키우기 위해 노력, 개인적 양심과 정부의 정책을 조화시키고자 노력	적극적 동조		
자신의 생각은 따질 필요가 없음, 정책이라고 나오면 따라가는 것임, 지원하고 서포트하는 것이 맞음, 못 하겠다 얘기하면 안 됨, 특별한 판단이 없을 땐 따라갈 수 있음, 따르는 것이지 판단하지 않음, 주인 시키는 대로 하는 것임	부하도구론		
순응하면서도 살짝 뻘, 어떻게 해서든 함, 아예 관여도 안 함, 갈아탐	부득이 수용		

이상의 논의를 표로 정리하면 위의 <표 8>과 같다. 이로부터 도출된 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공무원의 작용·상호작용 전략에

영향을 미치는 동기는 매우 다양하다는 것이다. 불응의 동기로는 관료적 정신, 타협의 동기로는 왜소감, 공익 정신, 순응의 동기로는 계급제에 대한 존중 등이 그 대표적 예이나 이외에도 많은 요인들이 공무원의 전략에 영향을 미치는 것으로 생각되었다. 둘째, 동일한 내적 판단 또는 동기 요인이 상황에 따라서 상이한 전략으로 이어졌다. 대표적으로 관료적 정신은 때로는 정치적 개입에 불응으로, 때로는 순응의 동기로 작용하였다. 셋째, 연구참여자들은 일부분 불응 또는 타협의 필요성을 다소 주장하면서도, 대체로는 순응할 것이 필요하다는 태도를 보였다. 넷째, 합법적인 정치적 개입에 대해서는 공무원의 전문가적 신념과 대치되거나 비합리적인 겨우라도 무조건 따라야 하는 반면, 사적인 정치 개입에 대해서는 반대해야 한다는 경향이 있는 것으로 발견되었다. 이는 고위공무원이 인식하는 정치적 중립 개념의 모호성과 그로 인한 판단의 어려움과 관련 깊은 것으로 생각된다. 다섯째, 연구참여자들은 잘못된 상관의 명령에 대해 순응하는 것은 정당화될 수 없다는 사실을 인식하고 있음에도 불구하고, 여전히 상관의 명령을 규범적으로나 현실적으로 순응해야한다는 경향이 발견되었다. 이는 특히 연구참여자들에게서 매우 강한 수동성을 발견할 수 있는 부분이었다.

## 2. 결과: 관료 순응이 영향을 미침

정치적 중립 훼손의 상황을 직접적 또는 간접적으로 경험하는 고위관료들이 정치적 중립 훼손 시도에 대하여 순응한 결과에 대해 어떻게 판단하고 있는지를 알아보는 것은 매우 의미 있는 탐색작업이다. 그 결과에 대해 긍정적으로 평가하는 관료들은 훼손 상황에 직면했을 때 순응이라는 전략을 선택할 것이고, 결과를 부정적으로 예측하는 관료들은 훼손의 상황에서 저항하거나 타협점을 찾고자 할 확률이 높다고 판단할 수 있기 때문이다. 또한 윤리적으로는 좋지 않다고 판단되는 정치적 중립성의 훼손이 실제로도 부정적인 결과만을 산출하는지를 실제 공직 경험자의 생생한 증언과 인지구조를 통해 조망해볼 수 있기 때문이다.



정치적 중립성 훼손이 행정에 미친 결과에 대한 연구참여자들의 의견을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 행정 방향성이 빈번히 변동하거나 직업 공무원제의 붕괴된다는 부정적인 평가가 있었다. 둘째, 정치적 중립성 훼손에도 불구하고 행정이 여전히 돌아간다는 유보적인 의견이 있었다. 셋째, 정책이 정치적으로 최적화될 수 있다는 점에서 긍정적으로 보는 의견이 있었다.

### (1) 행정 방향성의 빈번한 변동

앞서 분석했듯이 선거정치는 관료의 정치적 중립 훼손 경험과 인식에 큰 영향을 미칠 수가 있다. 정치적 중립성이 훼손된 상황에서, 공무원들은 선출직 상관 또는 인사권자에게 인사상의 이유로 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 그 결과 행정의 방향이 정치인사의 성향에 따라 변하게 된다.

“자치단체장 선거할 때마다 상당수 공무원이 비공식적으로 줄을 서나 봐. A당의 후보에게 줄 서는 사람, B당의 후보에게 줄 서는 사람. 이런 식으로 나뉘단 말이에요. 그러면 자기가 지지했던 후보가 당선이 되면 그 사람들이 각광받는 자리로 쏠리고, 반대파에 섰던 사람들은 쫓겨나고. 이런 현상들이 자치단체에서는 상당히 있는 거 같아요. 이런 현상들이 자치단체에서는 4년마다 반복되는 거예요. 그것은 굉장히 정치적 중립성을 해할 수가 있죠. 그 사람의 재선을 위해서 지방행정이 왜곡될 수 있는 면이 있다, 이렇게 볼 수 있죠.”

“이거는 또 다른 dimension(차원)이겠지만, 의원내각제가 되는 경우에 어떻게 보면 정치적 중립이라는 것이 무의미해지는데. 여야의 정권교체가 너무 빈번해지면, 행정의 방향성도 굉장히 빈번해지는 거 아니에요? 그게 바람직하냐. 이런 고민도 같이 해야 되겠죠.”

연구 참여자들은 대체로 정치적 중립성의 훼손으로 인해 행정의 방향성이 빈번하게 변동하는 것을 가장 우려하였다. 행정부의 인적 구성이 정치에 따라 변동하거나, 또는 잠재적 인사 불이익을 피하기 위하여 공무

원들이 정치적 인사에 순응하기만 하는 행정을 한다면 공무원이 가지는 전문성이 발휘되지 못 할 것이다. 이는 다음의 부정적 결과인 직업공무원제의 붕괴와 연관 깊다.

## (2) 직업공무원제의 붕괴

직업공무원제의 장점이 발휘되기 위해서는 신분보장과 함께 전문성을 가진 공무원이 자신의 일을 주체적으로 수행할 수 있는 환경이 요구된다고 볼 수 있다. 그러나 당파적 논리에 따라 인사가 결정된다면 공무원들이 전문성을 발휘할 수 있는 환경을 마련하기 어렵다.

“XXX 교수님 말에 의하면 OO도는 있는 인재의 1/4밖에 못 쓴다는 거야. 맨날 지사님이 바뀌면서 안 써버리니까.”

“국장급부터 완전히 흔들려가지고, 예를 들면 지역에 따라서, 학교에 따라서 지연, 학연 이런 게 있잖아. 그러면 전체적으로 행정 자체는 흔들리게 되는 거죠. 그런데 지금 딱 부처를 보면 안 흔들리는 부처가 몇 개 없어.”

위의 사례 역시 정치적 논리에 의한 인사가 크게 작용한 상황이었다고 해석된다. 실제 공무원 중 일부만이 선택되는 상황에서 행정은 효율성뿐만 아니라 직업 공무원제를 유명무실하게 만들고, 이는 앞서 살펴본 산업관계와도 연관된다. 결과적으로 정치적 중립성이 정치권으로부터 훼손되는 상황에서는 직업 공무원제의 근간이 흔들리고, 유지되기 어렵다.

## (3) 그럼에도 행정이 돌아감

정치적 중립성 훼손에 대해 긍·부정이 아닌 유보적인 태도를 보인 연구 참여자들도 있었다. 정치적 중립성 훼손이 긍정적이지는 않지만, 그렇다고 심각하게 부정적이지 않거나 실제로는 행정에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다.

“XX대 정치학과 교수, 여성분이 오셨어요. OO위원장으로. 근데 그 분 또 OO(행정분야)랑 아무 상관이 없어. 법학 전공하고. 그리고도 행정이 돌아가는 거 보면 신기하더라고.”

위의 진술은 전문성이 없는 인사가 정치적 논리에 의해 등용된 경우에도 행정에 큰 영향을 미치지 않았음을 보여준다.

“그래도 밑에서 올라가는 놈들을 보니까, 예외는 있지만, 거의 나는 70~80%는 그래도 능력이 있는 사람이라고 봐요. 한 30%정도는 백도 있고, 능력은 없지만 백이 있어서 올라가는 사람들 있거든요. 그런데, 절대 그런 사람들은 오래 못 갑니다. 백을 동원을 해서 위에까지 올라 갔어. 그런데, 능력이 없어. 그럼 못 가는 거야.”

위의 진술은 정치적 논리에 의한 인사에 있어서도 해당 공무원의 역량이 필요함을 얘기한다. 따라서 이미 역량이 검증된 인사들을 대상으로 정치적 인사가 행해지기 때문에 행정에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다.

“그런데 우리나라는 굉장히 운이 좋은 나라인 게, 막판에는 옳은 결정을 하더라고요. 허허허. 그래서 그런 끔찍한 일은 벌어지지 않았지. 그랬으면 어쩌면 역사가 후퇴했을 수도 있고.”

한편 위의 진술에서는 인사에 대한 정치적 개입에도 불구하고 결과적으로는 항상 행정적으로 옳은 결정을 해왔음을 얘기하고 있다. 이러한 진술은 문맥을 고려할 때, 정치적 개입에도 불구하고 여전히 공무원에 대한 강한 신뢰를 비친 것으로 해석된다.

#### (4) 정책의 정치적 최적화

공무원에 대한 정치적 개입이 오히려 긍정적인 결과를 발생했다고 인

식하는 진술도 있었다. 이러한 내용은 규범적으로 정치적 개입의 필요성을 얘기하는 시각과 현실적으로 정치적 개입을 차단하는 것은 불가능하다는 시각으로 구분해볼 수 있다.

“아주 중요한 일을 하는 국장도 있고, 그냥 그저 현상유지만 해도 되는 업무를 국장도 있고요. 예컨대 경제정책을 통과하거나 예산을 정하는 일을 하는 국장에 대해서는 청와대에서 관여를 해야 한다고 생각을 해요. 그게 나쁜 뜻의 그런 게 아니고. 똑똑한 놈을 뽑아야 하기 때문에.”

“이 정도 되는 국장이면 다른 국장을 하다가 연결을 해서 올라오는 높은 선임 국장인데, 이 경우는 정치적인 능력도 중요하다고 생각을 하거든요. 국회나 이런 데 가서 설득을 해야 하니까. 네트워크 능력도 중요하고. 청와대에서 공익이라는 기준에서 ‘이런 놈이 해야겠다’고 뽑는 게 맞다고 나는 생각해요. 거기에 대해서는.”

“현장에 대한 느낌도 어렵고, 또 개별사업이 가지고 있는 지역적인, 소위 말해서 정치적인 어떤 함의를 일반 실무자들, 예산실에 앉아있는 실무자들이 속속히 알 수는 없습니다. 그런 차원에서 그러한 한계, 부족함을 갖다가 아까 말한 그런 정치과정이 어떻게 보면은 자연스럽게 그것을 아주 선하게, 긍정적으로 판단해주면 보완해준다. 그럼으로써 사회적으로, 정치적으로, 경제적으로, 예산의 어떤 배분도 optimization(최적화)을 하는데 그런 과정도 필요하다.”

위의 진술에서는 능력 있는 공무원을 중요한 업무에 배정하기 위해서 청와대의 개입이 필요하다거나, 고위공무원에게 요구되는 정치적 역량(네트워크 능력)을 이유로 정치적 개입의 규범적 필요성을 얘기하고 있다. 또한 실무자들이 가지는 한계를 보완하는 데 있어 정치개입의 긍정적 역할을 얘기하는 진술도 있었다.

“다소 비합리적인 수는 있겠지만은, 국회의원의 요구, 압박 뭐 그런 것들이 어느 정도 영향을 주거나 반영되는 것은 어떻게 보면은 뭐 자연스

러운 프로세스일 수도 있다 이런 생각이 들거든요? 그죠? 하고. 그러라고 또 정치가 있고.”

한편 위의 경우와 같이 정치적 개입을 차단하는 것은 불가능함을 지적하는 연구 참여자도 있었다. 정치적 중립성 훼손 시도에 순응했을 때 행정전반에 미치는 결과에 대한 판단에 해당하는 결과 패러다임을 표로 요약하면 다음과 같다.

**<표 9> 결과: 훼손에 대한 순응이 행정전반에 미치는 영향**

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
재선을 위해 지방행정이 왜곡됨, 행정의 방향성이 빈번해짐	행정 방향성의 빈번한 변동	부정적 결과	<b>결 과:</b> 순응이 행정 전반에 영향을 미침
인재의 1/4밖에 못 씀, 국장급부터 완전히 흔들림	직원공무원 제의 붕괴		
그렇고도 행정이 돌아감, 그래도 능력있는 사람이 올라감, 막판에는 옳은 결정을 함	그럼에도 행정이 돌아감	유보적 결과	
청와대에서 국장급 인사에 대해 공익이라는 기준에서 뽑는 게 맞음, 정치과정이 보완함, 배분의 최적화, 자연스러운 과정임	정책의 정치적 최적화	긍정적 결과	

### 3. 중재적 조건

중재적 조건과 앞서 살펴본 맥락적 조건은 명확하게 구분되지는 않는다. 그럼에도 불구하고 맥락적 조건이 특정한 작용·상호작용을 취하게 만드는 그야말로 ‘맥락(context)’인 반면, 중재적 조건은 맥락적 조건 하에서 발생하는 작용·상호작용을 강화시키거나 약화시키는 조건을 의미한

다는 점에서 차이가 있다. 원론적인 차원에서는 맥락적 조건과 중재적 조건의 차이점 극명하게 파악되지는 않지만, 근거이론을 구체적 진술에 적용하여 분석한 본 연구에서는 맥락적 조건과 중재적 조건의 차이는 비교적 더 구체적으로 파악될 수 있다.

본 연구의 중재적 조건은 정치적 중립성이 훼손될 수 있는 상황에 직면하여 여러 가지 내적 동학을 겪는 관료가 불응, 타협, 순응 중 어떠한 행동옵션을 택할 것인지를 조절한다. 본 연구에서 나타난 중재적 조건은 주로 미시적이고 구체적인 제도의 형태로 나타났다. 맥락적 조건이 권력 구조나 사회적 문화 등 거시적인 환경으로 나타났던 것과는 대조적이다. 중재적 조건은 관료의 최종 선택에 영향을 미친다는 점에서 관료의 정치적 중립성을 확보할 수 있는 제도적 해법에 대한 단초를 제공한다고 할 수 있다.

연구참여자의 진술을 토대로 중재적 조건을 범주화한 결과, 크게 업무 환경, 관료 관련 제도로 범주화 되었다. 업무 환경은 업무가 얼마나 공개되어있는지(공개성), 얼마나 절차가 공식화되어 있어 예측 가능한지 정도(자동성), 성과 평가가 얼마나 엄격한지에 관한 조건을 의미한다. 관료 관련 제도는 관료에 대한 제도적 제한과 제도적 보호를 의미한다. 이러한 업무 환경과 관료 관련 제도는 정치적 중립성 훼손에 대응하는 공무원의 전략을 촉진시키거나 제한시키는 역할을 한다.

### (1) 업무의 공개성

연구참여자들은 외부의 민원성 청탁이나 무리한 정책 개입에 대하여 관료가 순응하지 않고 정치적 중립을 지킬 수 있었던 배경으로 업무의 공개성을 들었다.

“그런 것(민원성 청탁)에 말려들으면, ‘XXX(국가기관)이 누구의 지시를 받아서 어찌고저찌고’ 말이 나와요. 다 오픈 되어 있어서... 유효적절하게 차단할 수밖에 없어요.”

“견제와 균형이 되어 있고.. IT가 발전해서 서로서로 지킬(지켜 볼) 수

있게 만들었어요. 이상한 것하면 내일 올라오는데...”

의사결정과정의 투명하게 공개되어 있으면 발각되어 공무원의 행위에 대해 문제 삼을 가능성이 높아지기 때문이다. 특히 정보통신이 기술이 발달한 오늘날에는 공개성의 범위가 더 넓어졌다고 할 수 있다. 투명하게 공개를 한다고 하더라도 정보통신 기술상의 한계로 많은 대중이 지켜 보기는 어려웠던 과거에 비해 오늘날은 전국민이 지켜보고 즉각적으로 반응할 수 있기 때문이다.

“XX위원(행정위원회의 위원)이 6명이 있으니. XX위원 회의제도 공개 토론이기 때문에 필요하면 이해관계자도 들어오고, 논의해서 다수결로 4명 이상 찬성하면 안건이 형성돼요. 이런 것은 잘 되어 있어서 새로운 것이 없어요.”

한편 의사결정과정을 이해관계자나 국민에 투명하게 공시하는 소극적 공개성도 있지만 의사결정과정에 이해관계자나 전문가 등 외부인을 참여시키는 적극적 공개성도 발견된다. 연구참여자는 의사결정과정에 이해관계자를 참여시킴으로써 정책의 중립성을 어느 정도 확보 할 수 있다고 보았다.

“금융정책을 하는 관료들은 일하는 시스템이 잘 되어 있어요. 저희는 스스로 의사결정을 하면 위험하다는 것을 알기 때문에, 팀을 만들어서, 민관팀을 만들어서 일하는 것이 체제화되어 있어요. 단독으로 결정하지 않고. 물론 중요한 의사결정은 누군가는 해야 돼요. 집단의사결정은 쉽지 않죠.”

그러나 업무가 상당한 수준으로 공개되지 않고 일부의 인원에게 대해서만 공개되면 오히려 하위정부가 형성될 수도 있다. 소수의 외부인과 밀실정치를 함으로써 정책이 편파적으로 형성될 수도 있다.

“정치적으로 알아야 (개입을 하는 거지). 바깥에서 다 모르잖아요. 내부에서 하나까. 뒤에 정치 배후세력이 있으면 그 때부터 개입할 여지가 생기는 거지. 테마 잡고 하는 것은 밖에서는 알 수가 없지.”

따라서 업무의 공개성은 그 수준이 높을수록 정치적 중립성 훼손을 더 효과적으로 방지하지만, 공개성이 아주 낮은 경우에는 외부에 공개가 아예 되지 않는 것이 오히려 정치적 중립성 확보에 더 유리하다고 할 수 있다.

## (2) 업무의 형식성

업무가 고도로 형식적인 경우에는 업무 수행 과정에 정치성을 반영하기가 상당히 어려워진다. 행정의 형식주의는 일반적으로 ‘레드테이프’라고 불리우며, 행정을 부정적으로 묘사할 때 주로 언급되는 특성이다 (Bozeman, 1993).<sup>19)</sup> 그러나 연구참여자들은 적어도 관료의 정치적 중립성을 보호한다는 측면에서만은 업무의 형식성이 매우 유용하다고 보고 있었다.

“이는 정답이 정해져있어요. 60 몇 년이 있었으니 XXX(행정기관)의 결정이라는 것은 역사적으로 많기 때문에 다 정해져왔어요. 이런 것은 시정조치, 고발 등 다 정해져있는데, 갑자기 누가 특별히 어떻게 해 이렇게 말하면 안 되거든요.”

“똑같은 행정부를 똑같은 방식으로 감사를 했으니 인위적으로 조작할 수 있는 여지가 없어요. 감사를 못하게 방해하는 것이 유일하게 할 수 있는 일인데, 그걸 하고 어떻게 살아남을 수 있을까요? 이미 시스템화 되어 있다...”

---

19) 레드테이프 이론이 형식주의의 부정적 측면만을 부각하는 편견에 맞서 그린테이프(green tape) 이론도 등장했다(DeHart-Davis, 2009). 그린 테이프 이론은 관료 규칙의 유용성을 역설한다. ‘업무의 형식성’ 범주도 그린 테이프 이론과 비슷한 주장을 담고 있다.



위의 진술은 같은 사례에 대해서는 같은 행정결정을 내리는 행정결정의 형식성과 같은 분야에 대한 행정에서는 같은 수단을 선택해 집행하는 행정수단의 형식성에 대한 진술이다. 위의 사례에서 보듯이 행정결정의 형식성과 행정수단의 형식성 모두 관료의 재량이 발휘될 여지를 줄여 정치성을 억제할 수 있다. 행정조직이 선택할 수 있는 정책수단의 수나 정책대안의 수가 적을수록 행정조직은 공정성 시비에 덜 휘말려 들어 외부에서 관료의 ‘숨은 의도’가 있다고 판단할 여지가 줄어들기도 한다.

*“서류 파일이 관료제처럼, 관료제가 레드테이프이라고 하는데. 사실은 서류가 이렇게 정확하게 정리되어 있어야 그걸 하나하나 따져보면서 권한과 책임을 따질 수 있는데.”*

*“감사원은 그런 공명심을 견제할 수 있는 장치가 잘 되어 있어요. 왜냐면 내가 감사를 해서 감사관이 감사를 하고, 감사결과를 도출하면 그걸 과장이 보고, 그 다음에 국장이 보고, 국장이 보고 난 다음에...”*

한편 관료의 의사결정과 과정에 대해서 상세한 기록으로 남겨두어야 한다는 점과 관료의 의사결정 과정에 수많은 검증 절차를 두는 것도 업무의 형식성의 일부분으로 포함할 수 있다. 한편, 업무의 형식성에 대해 언급한 연구참여자들은 대부분 일반 행정 부처가 아니라 기술적인 업무를 담당하는 기관에 속하여 있었다는 점에서 가치를 창출하는 역할을 하는 일반 행정 부처에서는 업무의 형식성을 고도화하는 것에는 어느정도 한계가 있을 것으로 생각된다.

### (3) 엄격한 성과 평가

위 두 하위범주와 비슷하게, 성과 평가를 엄격히 진행하는 것도 관료의 정치적 중립을 보호하는 한 방안이 될 수 있다. 공무원 평정 제도는 공무원의 태만을 예방하고 실적주의 문화를 확립함으로써 공무원이 정치적 행위를 하는 것을 방지한다.

“술 마시고 놀고 평가제도가 없다면 일 년 내내 놀게 돼. 그런 의미에서 평가제도가 없는 기관은 오래 지속될 수 없어요. 열심히 노는 사람은 오히려 말도 잘하고 정치적으로 하기 때문에 승진하기 좋거든요. 노력한 것만큼 얻어갈 수 있게 하는 것이죠.”

“자질도 없는 그런 사람을 법적으로 임명권자가 보낼 수 있다는 것만으로 아무나 보내는 것은 상당히 전문성도 해치고 중립성도 해할 수 있다 이렇게 볼 수 있죠. 그런데 결국에는 평가가 공정하고 객관적이면 막아질 수 있죠. 어떤 성과 평가, 어떤 일이 어디에 소속이다, 이런 것이 아니라 일을 제대로 잘 했느냐 이런 거를 중심으로 평가문화가 정립이 된다면.”

#### (4) 관료의 중립성에 대한 제도적 제한

정치적 중립의 법적 의무는 일종의 관료의 중립성에 대한 제도적 제한이다. 관료의 중립성에 대한 제도적 제한을 크게 보면 상기한 ‘업무의 공개성’과 ‘업무의 형식성’, ‘엄격한 성과 평가’ 등까지도 포함될 것이나, 이 경우는 가장 협의로 보아 정치적 중립의 법적 의무로 보기로 한다.

“공무원은 기본적으로 우리나라에서는 정당가입이 안 되고, 정당활동을 하면 징계를 받죠.”

“법적으로는 중립을 지켜야 한다고 되어 있어요. 정치적 중립성을.”

법규에 관료의 정치적 중립 의무에 대해 직접 명시한 조문은 그리 많지 않기 때문에 이에 해당하는 면담참여자의 진술의 양도 매우 적다. 여기에서 조금 더 발전된 논의를 하자면, 관료의 정치적 중립 위반을 줄이고자 할 때는 감시를 늘려 적발확률을 높이거나 한번 적발됐을 때의 불이익을 크게 제도를 설계하는 방법을 생각해볼 수 있다.

#### (5) 관료에 대한 제도적 보호

‘관료에 대한 제도적 보호는 주로 신분보장제를 의미하는 것이다. 신분보장제는 법적 사유에 의하지 않고는 공무원의 신분 상 불이익을 줄 수 없도록 하는 제도로, 공무원의 전문가적 소신을 고양시키기 위한 제도적 장치다. 앞서 얘기했듯, 고위공무원들은 인사 불이익을 받지 않기 위해 정치적 중립성을 훼손하는 외부의 요구에 순응하는 경우가 종종 있다. 신분보장제는 공무원들이 외부의 요구로부터 어느 정도 방지하는 효과가 있는 것으로 파악되고 있었다. 엄격한 성과 평가가 비공식적 경로로 인사의 혜택을 주는 것을 방지하는 것이라면, 신분보장제는 비공식적 경로로 인사 상 불이익을 주는 것을 방지하는 것이다.

“즉, 공무원에게 정치적 중립을 요구하면서 관료제를 운영하는 취지도 신분보장해주면서 하는 이유가 이렇게 저렇게 휩쓸리지 말고 진정한, 국민을 위해서 미래지향적으로 맞는 일을 하라는 취지로 한 거거든요. 저는 공직생활을 그렇게 했습니다.”

“관료제는 정치적으로 이랬다, 저랬다 하는 거를 막기 위해서 관료제라는 형태로 신분보장을 해주고 전문성을 하게 한 셈이잖아요.”

“공무원이 상관의 부당한 명령에 자기가 정확한 판단을 하고 그것을 제도적으로, 법적으로 보호해 줄 수만 있다면은 사실은 공무원이 얼마든지 판단을 하고 바른 이야기를 하겠는데.”

우리나라의 신분보장제의 수준은 관료의 정치적 중립을 수호할 수 있을 정도로 충분하지는 않다는 평이 중론이었다. 그러나 어떤 연구참여자들은 반대로 신분보장제 운영 수준이 충분하다는 의견을 내기도 했다.

“공직은 비리가 없는 이상 쫓아내지는 않잖아요.”

“우리나라도 뭐 그러는 거 있지 않습니까? 그래서 ‘당신네 들은 본회의(국회)에서 (임기가 끝나면) 떠나는 거고, 우리는 영원하다’ 뭐 이런 얘기 하지 않습니까?”

한편, 한 연구참여자는 신분보장제가 관료의 정치적 중립을 보호하기 보다는 오히려 관료가 정치적으로 행동하는 것을 강화할 수도 있음을 지적하기도 했다.

“공무원은 굳은 자고. 나는 누가 정권을 잡을 거냐에 따라서 열심히 이리 뛰고 저리 뛰면 나의 영달을 추구할 수 있잖아요. 그러니까 더욱 더 해바라기 관료를 양산할 수 있다 이런 가설이 가능하지 않아요? (중략) 자기의 *job security*(신분 안정성)가 보장되는 한, 얼마든지 그 안에서 비민주성과 자기 이해에 함몰되는 현상을 얼마든지 예상할 수 있죠.”

이상의 중재적 조건 패러다임에 대한 논의는 <표 10>과 같이 정리할 수 있다.

<표 10> 중재적 조건 : 제도적 장치로 정치적 중립 회복 가능  
합

관련 진술	하위범주	상위범주	패러다임
서로서로 지켜 볼 수 있음, 공개토론, 민관팀을 만들어서 일함	업무의 공개성	업무 환경	중재적 조건: 제도적으로 정치적 중립 회복
결정 내용이 정해져있음, 똑같은 방식으로 행정집행, 시스템화 되어 있음, 서류화, 다층적 품의제	업무의 형식성		
평가제도, 평가문화의 정립	엄격한 실적 평가		
정당가입 불가, 법적으로 정치적 중립의무	관료에 대한 제도적 제한	관료 관련 제도	
신분보장, 법적으로 보호, 비리가 없는 이상 쫓아내지는 않음, 관료는 영원함, job security	관료에 대한 제도적 보호		

## 제 5장 선택코딩

앞서 개방코딩과 축코딩 과정에서 분석했던 내용을 통합시키는 작업인 선택코딩을 통해 연구자는 하나의 이야기 구조를 발견할 수 있었다. 선택코딩은 발견된 범주들의 관계를 분명히 하여 정교한 이론적 구조로 통합시키는 작업이다. 선택 코딩의 과정에서 축코딩에서 분류되었던 패러다임 간의 연결이 매끄러워지고 이로써 연구된 내용에 대한 직관적 파악이 가능해진다. 선택 코딩으로 이야기 윤곽이 드러나면서 연구 현상에 대해 명제와 가설의 형태로 이론적 설명이 가능해진다. 이야기에서 중점적으로 설명하는 개념을 핵심범주라 일컫는데, 이것은 조건의 영향관계나 시간의 흐름에 의해 변화하는 것으로서, 1개 이상의 변수들로 구성된다.

연구자는 인과적 조건, 중심현상, 작용·상호작용이 전체 이야기의 흐름을 주도한다고 생각하여 핵심범주에서는 이 세 패러다임에 속하는 범주들만을 포함했다. 선택 코딩을 하면서 핵심범주와 주변범주를 도식화 했다. 이는 다음의 <그림 6>에 나타나있다. 또한 이야기의 줄거리를 써서 윤곽을 형성해보기도 하는 작업을 거치기도 했다. 그 결과 핵심범주는 “정치적 중립 훼손 위기에 직면한 공무원이 어떻게 대응할지에 관하여 내적 갈등의 과정을 거침”으로 도출됐다.

행정부와 입법부는 서로 대립하기도 하지만 상대의 긴밀한 협조를 필요로 하는 공생관계이기도 하다. 이와 같은 미묘한 과정에서 정치권과 관료는 서로에게 영향력을 행사한다. 일반적으로 관료보다 법적 지위가 우월하다고 여겨지는 정치권이 관료집단에 영향력을 행사하며 공무원의 정치적 중립을 훼손시킬 수 있는 개입을 하기도 한다. 동시에 공무원이 정치권에 맞추어 자발적으로 자신의 정치적 중립을 훼손할 수 있는 여러 행위가 자행된다. 둘 중 고위공직자들은 자발적 정치적 중립 훼손보다는 타의에 의해 정치적 중립이 침해되는 경우를 더 정치적 중립 훼손의 본질에 가까운 것으로 보고 있었다. 이와 같은 외부의 정치적 중립 훼손

시도에 직면해 있을 때 고위관료들은 정치적 중립의 중요성, 정치적 중립의 명확성, 전문가적 소신이나 공익, 왜소감, 승진욕, 계급적 구조에 대한 존중 등에 두는 주관적 가중치를 비교형량한다. 위 7가지 가치를 동시에 만족시킬 수가 없기 때문에 내적인 갈등에 시달린다. 각 고위관료는 이와 같은 형량의 과정을 거쳐 불응하거나 타협하거나 순응하는 등의 전략 중에 하나의 전략을 선택할 수 있게 된다.

## 제 6장 연구결과

‘공무원의 정치적 중립은 헌법에 의해 보장된다’거나 ‘공무원은 정치적 중립을 준수할 의무가 있다’는 등 공무원의 정치적 중립에 관한 격언은 일견 매우 타당하고 명확하게 들린다. 그러나 연구참여자와의 면담에서 정치적 중립에 대해 일관된 정의를 내린 고위공무원은 거의 없었다. 개념에 대해 설득적이고 명확한 정의를 내린 고위공무원들조차 관련한 자신의 경험이나 듣고 보았던 사례에 대해 발언할 때면 사용하는 뜻이 조금씩 달라지고 때로는 자신이 내린 정의와 충돌하기도 했다. 연구참여자들은 관련된 직접경험이나 간접경험을 말해달라는 요청에 대하여 정치적 중립성이 막연히 훼손됐으리라 싶은 사안에 관하여 답을 했다.

이와 같은 혼란은 정치적 중립성은 듣기에는 좋지만 그 개념이 너무나 애매모호하기 때문에 발생한 것이다. 개념상의 혼란으로 인해 정치적 중립은 공무원들에게 구체적인 행동지침으로 작동하지 못했다. 관료의 행동규범이 추상적일 때 더욱 호소력이 짙고, 반대에 부딪힐 확률은 줄어든다는 장점은 있지만, 관료들에게 정확히 어떻게 행동해야 하는 지에 대한 구체적인 단서는 제공하지 못해 행동규범으로서의 의미가 퇴색된다 (Wilson, 1989).

J. Q. Wilson은 모호한 행동규범 문제에 대한 해결책으로 목표의 명확화와 높은 재량권의 부여를 주문했다. 하지만 그도 목표를 진정 명확히 밝히는 것은 매우 어렵다는 것을 인정했다. 민주적 정당성이 낮은 공무원집단에 높은 재량권을 주는 것 또한 위험한 일이라고 시인한 바 있다. 높은 수준의 재량은 특히 정치적 중립의 달성이라는 측면에서는 더욱 위험할 수 있다. 인사상의 이익이나 공명심 등 사적인 이유로 자신의 재량을 정치적으로 활용할 수 있기 때문이다.

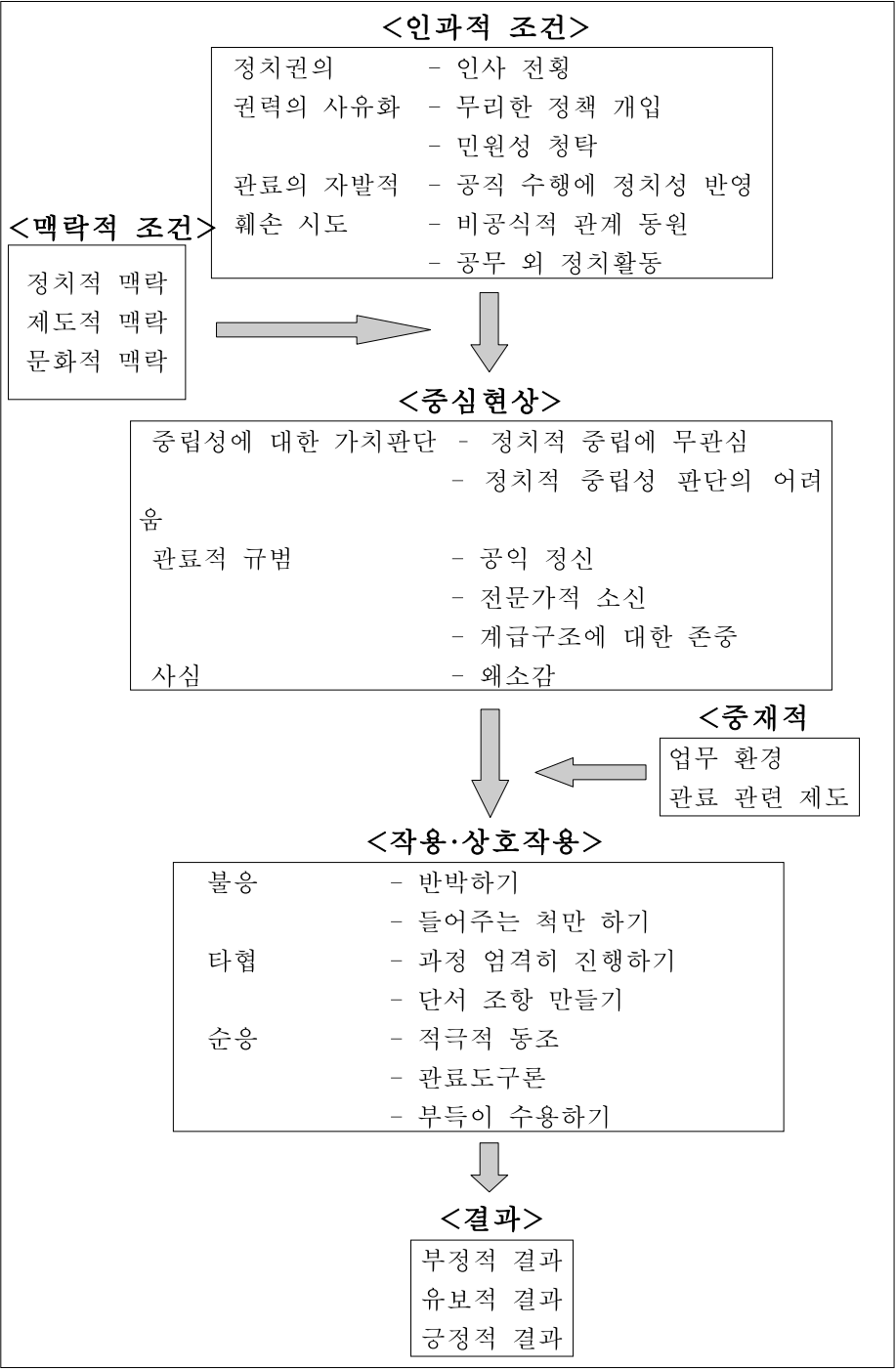
관료에 높은 재량을 주는 것이 위험하다면, 통제를 늘림으로써 공무원의 정치적 중립성의 회복을 꾀하는 방법도 생각해볼 수 있을 것이다. 그러나 면담을 통해 확실해진 한 가지는 정치권의 비공식적 통제는 공무원

의 정치적 중립의 위협이 될 수 있다고 공무원 집단들이 인식하고 있다는 것이다. 관료에게 정치적 중립의 의무라는 제한을 가한 것도 정치적 중립에 때로는 독이 될 수도 있다. 정치적으로 중립이어야 한다는 이유로 관료는 공익적 견지에서 판단하지 못하고 상부의 명령을 그대로 받아들이며 집행하는 것이 요구되기 때문이다.

그러나 본 연구의 <중재적 조건>에서 볼 수 있듯이 연구참여자들은 업무를 형식화함으로써 관료들의 정치적 중립을 수호할 수 있다고 보았다. 추상적인 규범은 공무원에 따라 달리 해석되고 있어 점차 비공식화되어 가고 있다. 공식적 규범이 비공식화되는 빈 자리를 비공식적 규범이 대체하는 현상이 발생하는 것이다. 그동안 관료제의 형식성은 이른바 ‘관료제의 역기능’이나 ‘관료제의 병폐’등으로 불리우며 비판의 대상이 되어왔었다(Bozeman, 1993). 업무의 형식성이 유연하고 신속한 대처를 저해한다는 것이다. 그러나 DeHart-Davis(2009)가 주장한 바처럼 업무의 형식성은 일관되고 공정한 규칙의 적용을 담보하고 관료들로 하여금 규칙과 목표를 잘 이해하게끔 유도한다.



<그림 6> 패러다임의 흐름



## 제 7장 결론

### 제 1절 연구결과의 요약

10명의 전·현직 고위공무원을 대상으로 면담을 진행한 본 연구는 개방코딩-축코딩-선택코딩의 순차적 과정을 3차례를 거쳤다. 본 연구가 탐색하고자 했던 고위공무원의 정치적 중립 인식과 경험은 자료의 수집과 분석과정 중에 고위공무원의 정치적 중립 훼손 상황에서의 경험과 인식으로 연구의 초점을 수정했다. 개방코딩과 축코딩 결과 총 37개의 하위범주와 16개의 상위범주가 도출되었고, 6가지 패러다임을 모두 발견할 수 있었다. 선택코딩의 결과 핵심범주는 “정치적 중립 훼손 위기에 직면한 공무원이 어떻게 대응할지에 관하여 내적 갈등의 과정을 거침”으로 도출됐다.

<인과적 조건>은 ‘정치적 중립성 훼손 위협에 직면함’으로 나타났는데 훼손 주체가 정치권 인물인지 관료 자신인지에 따라 두 개의 상위범주로 구분된다. 정치권의 인물은 인사 전횡을 하거나, 민원성 청탁을 넣거나 무리하게 정책에 개입하는 식으로 정치적 중립 훼손을 위협한다. 관료 주체적으로는 공직 수행에 정치성을 반영하거나, 비공식적 관계를 동원하거나, 공무 외적으로 정치활동을 하여 스스로의 정치적 중립성 수준을 격하시킨다. <중심현상>은 ‘훼손 상황에서 내적 갈등을 겪음’으로 나타났다. 이는 중립성 그 자체로 인한 갈등(정치적 중립성 판단의 어려움/정치적 중립에 대한 무관심), 그리고 관료적 규범으로 인한 갈등(전문가적 소신/공익 정신/계급구조에 대한 존중), 사심으로 인한 갈등(왜소감/승진욕)으로 크게 구별된다. 중심현상의 과정을 거친 고위관료는 최종적으로 행동전략을 선택하게 되는데 이는 작용·상호작용 패러다임에 속한다. <작용·상호작용>은 크게 불응, 타협, 순응 유형으로 도출되었다. 구체적으로 불응은 반박하기, 들어주는 척만 하기, 타협은 과정 엄격히 진행하기, 단서 조항 만들기, 순응은 적극적 동조, 부하도구론, 부득이 수용 전략이 포함된다. 작용·상호작용의 결과인 <결과> 패러다임은 순응이

행정 전반에 미치는 영향으로 분석되었다. 부정적 결과로는 행정 방향성이 빈번히 변동하는 것, 직업공무원제의 붕괴가 제시되었다. 반면 긍정적인 결과로는 정책이 오히려 정치적으로 최적화되어 순기능을 하는 현상이 도출되었다. 한편 행정에 보탬이 되거나 장애가 된 바 없이 행정에 별 영향이 없었다는 유보적 결과가 제시되기도 하였다.

한편, 인과적 조건-중심현상-작용·상호작용-결과라는 흐름의 배경이 되거나 영향이 되는 것들로 맥락적 조건과 중재적 조건이 있다. <맥락적 조건>은 인과적 조건과 중심현상의 배경이 되는 조건들로, 크게 정치적 맥락, 제도적 맥락, 문화적 맥락으로 나누어진다. 정치적 맥락에는 정치권의 전문성 부족, 선거정치의 영향이 있고, 제도적 맥락으로는 입법부와 행정부의 애매한 경계, 행정권력의 구조가 있다. 정치권의 공무원 불신 풍조, 입법부 우월주의, 절차와 규정 경시하는 풍조, 보직경로가 정해져 있음 등은 문화적 맥락에 해당한다. 마지막으로 작용·상호작용이 결과에 미치는 영향을 촉진시키거나 저해시키는 <중재적 조건>이 분석되었다. 본 연구에서 중재적 조건은 제도적 장치로 정치적 중립이 회복 가능성이 제시되었다. 중재적 조건은 업무의 공개성, 업무의 형식성, 엄격한 실적 평가로 구성 되는 업무 환경과 관료에 대한 제도적 제한과 보호로 구성 되는 관료 관련 제도를 구성요소로 하였다.

## 제 2절 연구의 의의 및 한계

### 1. 연구의 의의

2016년 현재 언론과 정치권으로부터 전례 없는 관심을 받고 있는 정치적 중립성에 대해 탐색한 본 연구는 다음과 같은 함의가 있다. 먼저, 정치적 중립 시비에 가장 자주 휘말리는 집단인 고위공무원을 대상으로 그들의 경험과 인식세계를 실증적으로 분석했다는 의의가 있다. 관료계층

구조에서 정치와 행정의 경계가 가장 애매한 계층인 상층부는 정치적 중립 논란이 가장 많이 불거졌던 집단이다. 그럼에도 정치적 중립에 관한 실증 연구는 주로 그 인원이 많지만 정치적 영향력이 적은 중하위직 공무원과 지방직 공무원을 대상으로 하는 경우가 많았다. 이 연구는 정치적 중립성 논란의 중심에 있는 중앙의 고위직 공무원을 대상으로 실증적 연구를 시행하여 기존의 연구공백을 채운다는 의의가 있다.

다음으로, 연구 분석 결과 정치적 중립성이라는 규범이 고위공무원에게 구체적인 행동규범으로 작동하지 못한다는 것을 발견했다. 인터뷰에 참여했던 고위공무원들은 일관된 정의를 내리지 못했고, 막연히 정치적 중립과 관련됐을 것이라고 추측되는 사례에 대해서 응답하는 것을 발견할 수 있었다. 정치적 중립에 관한 그간의 행정학계와 법학계의 많은 연구에도 불구하고 이론적 합의가 이루어지지 않았기 때문이다.

세 번째로, 정치적 중립에 대한 모호한 관념에도 불구하고 고위공무원들의 대답을 통해 ‘관료제의 재정립’으로 일변되는 여러 조치들을 통해 정치적 중립의 회복을 꾀할 수 있을 가능성을 발견했다. 공식적 업무규범이 비공식화되고, 비공식적 행동규범이 공식적 업무규범을 대체하고 있는 현상이 공무원의 정치적 중립성을 훼손하는 환경을 조성하는 것으로 드러났다. 업무를 형식화시키고 비공식적 요소의 개입을 배제함으로써 공무원의 정치적 중립을 다소간은 회복할 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 연구는 정치적 중립성에 대한 이론적 엄밀성이 높다는 의의가 있다. 본 연구는 실무자의 생생한 증언을 토대로 분석했고, 분석과정에서의 왜곡을 최소화하면서 이론적 추상화는 높이고자 여러번 분석과정에 임했다. 그렇기 때문에 본 연구의 분석 결과가 앞으로 정치적 중립 확보를 위한 제도와 정책을 설계할 때 유용한 참고문서가 될 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 연구의 한계

본 연구의 한계는 주로 자료수집에 있어서의 한계에서 비롯되었다. 먼

저 전·현직 고위공직자는 정치적 중립과 관련된 직·간접적 경험을 제한적으로만 제공한다는 점이다. 그 이유로는 전현직 고위공직자들에게 비밀준수의 의무가 있다는 점과 자신의 발언이 공개되어 논란의 대상이 될 수도 있다는 우려에서 비롯된 것이다. 이는 자료수집에 있어 상당한 장애요인으로 작용했다.

두 번째, 고위공직자는 조직일체감 등으로 인해 공무원집단에 대해 비교적 호의적인 태도를 보였다는 점이다. 그렇기 때문에 정치적 중립성에 대해 언급함에 있어 문제의 원인으로 공무원 집단보다는 정치권을 지목하는 경우가 더 많았다. 덧붙여 자신의 공적과 치부에 대해 균형 있게 발언하지 않고 치부는 축소하거나 언급하지 않고 공적에 대해서는 자신 있게 말하는 경우가 대부분이었다. 따라서 본 연구의 분석결과를 정책 계획에 준거자료로 사용할 때는 이 점에 유의해야 할 것이다.

세 번째로, 표본의 수가 적다는 것이다. 이는 표본 수가 적다는 한계는 고위공직자 모집단 규모 자체가 매우 작다는 점에서 일부 기인하기도 한다. 그렇지만 한 연구참여자 당 단 한 차례의 면담이 이루어졌기 때문이기도 하다. 전직 고위공직자들도 경력직 공무원으로서는 은퇴했지만 여전히 활발한 사회생활을 하고 있었기 때문에 많은 시간을 연구자에게 할애해주기는 어려웠기 때문이기도 하다. 하지만 인터뷰 시간은 충분히 길었다고 판단되기에 어느 정도 보완이 됐으리라 생각한다.

마지막으로 표본의 다양성이 떨어진다는 한계가 있다. 본 연구자는 최대한 다양한 배경의 연구참여자들을 모집하고자 했다. 특히 고위공직자의 세계관은 자신이 몸 담았던 기관의 특성으로부터 가장 크게 영향을 받는 경향이 있기 때문에 소속부처의 다양성을 확보하고자 했다. 그럼에도 중앙정부의 여러 중앙행정기관 중에 일부만을 대상으로 했기 때문에 중앙정부의 고위공직자 전체로 본 연구의 결과를 일반화하기 어렵다는 한계가 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강신택. (1988). 직업공무원제도의 정치적 맥락. 행정논총, 26(2), 1-24.
- 강정원. (2011). 질적연구방법입문. 서울 : 서울대학교 사회과학연구방법론 상담실.
- 권성훈. (2012). 한국 고위공무원집단의 변화와 연속성: 1948~1972 : 국장급 이상 공무원의 사회적 배경을 중심으로. (박사학위논문). 서울 : 서울대학교 행정대학원, 2012, 서울.
- 권영주. (2008). 고위공무원단제도 도입의 정치과정. 한국정책과학학회 2008년 하계학술대회, 31-60.
- & 권경득. (2010). 한국 고위공무원단제도의 도입 과정에 관한 연구. 한국인사행정학회보, 9(2), 1-30.
- 김경은. (2015). 한국의 장관은 정치가인가 행정가인가: 장관 리더십에 대한 근거이론 적용. 한국행정학보, 49(3), 391-425.
- 김성수. (2006). 한국 정치-행정관계 특성의 비교 분석. 한국사회와 행정연구, 16(4), 1-22.
- 김연수, & 김근세. (2007). 고위공무원단 제도 비교분석. 한국거버넌스학회보, 14(1), 31-63.
- 김영진. (2013). 특집: 국가정보기관권력의 현황과 정치적 중립화를 위한 과제. 법과 사회, 44(단일호), 67-95.
- 김해동. (1988). 공무원의 정치적 중립.
- 남궁근. (2010). 행정조사방법론 (제4판. ed.). 파주: 法文社, 2010.
- 류상영. (2013). 한국 관료의 정치적 중립 성: 이상과 현실. 황해문화,

33-49.

- 박경효. (2005). 장관과 관료 사이의 관계에 관한 이론적 고찰 - 대안으로서의 관료자본유형. 정부학연구, 11(1), 171.
- 박응격. (1992). 특집/선거와 공무원 정치적 중립: 각국의 공무원 정치중립제도. 지방행정, 41(469), 38-47.
- 박천오. (1994). 한국에서의 정치적 피임명자와 고위직업관료의 정책성향과 상호관계. 한국행정학보, 27(4), 1121-1138.
- . (2007). 우리나라의 공무원 징계와 퇴출. 한국행정학보, 41(3), 221-241.
- . (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 행정논총, 49(4), 25-50.
- & 조경호. (2013). 고위공무원단제도의 기대와 성과: 시행 초기와 그 이후를 중심으로. 한국인사행정학회보, 12(1), 147-168.
- 심지아. (2014). 공공예술기관 법인화 효과에 관한 연구 : 근거이론을 적용하여. (석사학위논문). 서울 : 서울대학교 행정대학원, 2014.
- 안병만. (1981). 한국의 직업공무원제도 발전방향에 관한 세미나 논문: 공무원의 정치적 중립: 재평가. 한국행정학보, 15(단일호), 7-22.
- 양지은. (2012). 공무원의 정치적 중립 훼손 경험: 은퇴 공직자의 대응 경험을 중심으로. (석사학위논문), 서울 : 고려대학교 행정대학원.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 한국행정학보, 43(4), 19-45.
- 오석홍. (2007). 공무원의 정치적 중립: 문제의 재발견. kapa@ 포럼, 6-9.
- . (1992). 선거와 공무원 정치적 중립: 공무원 정치중립, 왜 필요한가. 지방행정, 41, 13-20.

- 유각근. "공무원 노동조합의 정치활동 범위와 한계." 노동법학 36 (2010): 369-392.
- 유기웅, 정종원, 김영석, & 김한별. (2012). 질적 연구방법의 이해. 서울: 박영사.
- 유명희. (2011). 고위공직자 임용에 관한 영향 요인 연구 : 인사청문회를 중심으로. 서울 : 서울대학교 행정대학원, 2011.
- 유민봉, & 임도빈. (2012). 인사행정론 : 정부경쟁력의 관점에서 (제3판. ed.). 서울: 서울 : 박영사, 2012.
- 윤건수, & 김순희. (2013). 일반논문: 2013 봄; 공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로. 한국행정학보, 47(1), 1-23.
- , & 한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로. 행정논총, 50(3), 237-261.
- 윤병태. (1999). 정치적 중립성, 중립성 윤리 및 책임성 윤리-상호관계 및 방향모색. 한국행정논집, 11(3), 521-540.
- 이계수. (2005). 공무원의 정치운동금지의무에 대한 비판적 고찰. 민주법학, 29(단일호), 311-336.
- 이명석 & 정평호. (2006). 지방자치단체장 인사부조리 실태에 관한 시론적 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로. 한국부패학회보. 11(2). 119-141.
- 이영철. (2014). 근거이론의 근거에 대한 음미. 한국정책과학학회보, 18(1), 187-214.
- 이정배. (2007). 지방공무원의 정치적 중립의무에 관한 연구. 지방자치법연구, 5, 199-232.
- 이종수. (2001). 연구논문: 공무원의 정치적 활동의 허용여부와 그 한계.



- 연세법학연구, 8(1), 165-189.
- 이종규. (2006). 질적 연구방법론. 서울: 교육과학사.
- 이주희. (2013). 고위공직자 부패 방지에 관한 형법적 고찰. 한양법학, 43, 275-298.
- 임도빈. (1996). 정치와 행정의 관계에 관한 비교연구. 한국행정학보, 30(1), 129-142.
- . (2009). 질적 연구 방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 연구와 질적인 질적 연구. 정부학연구, 15(1), 155-188.
- 임재홍. (2006). 일반: 공무원의 정치적 중립의무 비판-미국 공무원법제와의 비교법적 검토. 민주법학, 32(단일호), 241-268.
- 정영태. (2010). 공무원의 정치적 자유에 대한 헌법재판소의 논거와 문제점. 한국정치연구, 19(1), 71-100.
- 정용덕. (2014). 현대국가의 행정학 / 정용덕 [외 저] (2판. ed.). 파주: 파주 : 法文社, 2014.
- 정재명, & 최승제. (2010). 공무원의 정치참여에 관한 연구: 공무원들의 인식을 중심으로. 한국행정논집, 22(2), 479-509.
- 정정길. (2011). 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사.
- 조경호, 진종순, & 이석환. (2008). 고위공무원단제도의 운영성과 평가모형과 발전방안. 한국인사행정학회보. 7(2). 1-32.
- 조선일. (2008). 고위공무원의 역할과 필요역량. 한국거버넌스 동계학술대회. 23-44.
- 조원혁. (2012). 일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구 : 근거이론의 적용. (박사학위논문). 서울 : 서울대학교 행정대학원, 2012.
- 최동훈. (2012). 한국 공무원의 정치적 중립 개념 인식. 주관성연구(24): 63-83.

- . (2015). 공무원의 정치적 중립 인식이 불만족과 반응양식(EVLN) 간 관계에 미치는 영향에 관한 연구. (박사학위논문). 서울 : 서울대학교 행정대학원, 2015, 서울.
- 최병대, & 김상묵. (2000). 공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사 행정기능의 강화. 한국행정학보, 33(4): 77-94.
- 최병선. (1990). 정치경제체제의 전환과 국가능력. 한국정치학회보, 23(2):, 27-49.
- 최영출. (2000). 영국공무원의 정치학. 정부학연구, 6(2): 9-66.
- 최창희. (1990). 공무원의 정치적 중립에 관한 의식의 실태조사-충남지방의 행정공무원과 비공무원간의 의식비교.
- 한건우. (2011). 공무원의 정치적 중립과 정치활동의 제한. 연세 공공거버넌스와 법, 2(1), 55-118.
- 한수웅. (2012). 헌법 제7조의 의미 및 직업공무원제도의 보장. 법조. 61(11). 5-52.
- 한인근. (2010). 영. 미 고위공무원단 설립의 역사적 배경에 관한 연구. 한국인사행정학회보, 9, 59-82.
- 한인섭. (2000). 한국 검찰의 정치적 중립성-폴리지 않는 숙제? 서울대학교 법학. 40(3). 191-225.

## 2. 해외문헌

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Berman, E., Chen, D. y., Jan, C. y., & Huang, T. y. (2013). Public

- Agency Leadership: The Impact of Informal Understandings with Political Appointees on Perceived Agency Innovation in Taiwan. *Public Administration*, 91(2), 303–324.
- Bozeman, B. (1993). A theory of government “red tape”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273–304.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The calculus of consent (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), 3–21.
- Creswell, J. W. (2003). Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches / John W. Creswell (2nd ed.. ed.). Thousand Oaks, Calif.: Thousand Oaks, Calif. : Sage Publications, c2003.
- DeHart-Davis, L. (2009). Green tape: A theory of effective organizational rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361–384.
- Dunleavy, P., & Rhodes, R. A. W. (1990). Core Executive Studies in Britain. *Public Administration*. 68(1). 3–28.
- Elliot, R. H. (1985). Public personnel administration: A values perspective: Reston Publishing Company.
- Glaser, B. G. (1998). Doing grounded theory: Issues and discussions: Sociology Press.
- , B. G., & Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research Chicago: Aldine Pub. Co.

- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (2000). Epistemological and methodological bases of naturalistic inquiry Evaluation models : Springer.
- Hansen, M. B., & Salomonsen, H. H. (2011). The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries. *Public Policy and Administration*, 26(2), 189–208.
- Heclo, H. (1975). “OMB and the Presidency: The Problem of Neutral Competence.” *The Public Interest*, 38: 80–98.
- Houston, D. J. (2000). Public-Service Motivation: A Multivariate Test, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 713–727
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50(04), 1057–1073.
- Kernaghan, K. (1986). Political rights and political neutrality: Finding the balance point. *Canadian Public Administration*, 29, 639–652.
- Levitan, D. M. (1942). The neutrality of the public service. *Public administration review*, 2(4), 317–323.
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2), 311–329.
- Perry, J. L. & Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3): 367–373.
- Redford, E. S. (1969). Democracy in the administrative state. New York: Oxford University Press.

- Riggs, F. W. (1994). Bureaucracy and the Constitution. *Public administration review*, 54(1), 65-72.
- Stainback, S. B. (1992). 질적연구의 이해와 실천. 서울 : 특수교육, 1992.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). Basics of qualitative research (Vol. 15). Newbury Park, CA: Sage.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (2001). (질적연구)근거이론의 단계. 신경림 역. 서울: 현문사.
- Svara, J. H. (1985). Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public administration review*, 221-232.
- , J. H. (1994). Facilitative Leadership in Local Government: Lessons from Successful Mayors and Chairpersons. Michigan: John Wiley & Sons.
- Thompson, D. F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. *Public administration review*, 45(5), 555-561.
- West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2), 147-160.
- White, O. F., & McSwain, C. J. (1990). The Phoenix Project Raising a New Image of Public Administration from the Ashes of the Past. *Administration & Society*, 22(1), 3-38.
- West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2), 147-160.
- Wilson, J. Q. (1989). Bureaucracy: What government agencies do and why they do it. Basic Books.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

### 3. 기타자료

공공데이터포털, 행정부 국가공무원 인사통계(2015년도)

문명재. “더 혹독한 도전에 대비해야 한다”. 문화일보, 오피니언. 2016년 10월 25일자.

행정학용어 표준화연구회에서 “정치적 중립성” 검색. (검색일자: 2016년 1월 26일).

황선준. “공무원의 정치적 중립을 폐지하라”. 경남신문, 칼럼. 2016년 12월 1일자.

Abstract

# Perceptions and Experience on Political Neutrality of Senior Public Officials

– A Grounded Theoretical Analysis –

Kim, Danee  
Public Administration  
The Graduate School  
Seoul National University

Senior public officials who are asked to be politically neutral and at the same time politically influenced exercises great deal of influence on the department they are in charge with. Yet, there has been little research done on the field of senior officials' perceptions and experiences on political neutrality. This paper presents how career senior officials perceives political neutrality and how the experienced it by applying Strauss & Corbin(1990) grounded theory.

This paper used semi-structured interview methods to collect data from 10 former and incumbent senior officials who were selected by snowballing selecting methods. The collected data were repeatedly in the process of open coding, axial coding, and selective coding. The

paper was able to find all 6 paradigms of Strauss & Corbin's paradigm model.

The structure of the paradigm model is suggested as follow. Causal condition generates phenomenon under context condition. And Senior public officials are cope with the phenomenon by operating action/interaction strategies. Intervening condition would promote or degrade the action/interaction strategies at this moment.

This article presents a specific framework about senior officials' perceptions and experiences on political neutrality. Causal condition consists of abusing of authority over personnel affairs, excessive intervention to policy, request of the civil service, politicization of public service and mobilizing unofficial relation. This paper takes into account political, institutional, cultural context as context condition. Under circumstances encountering causal and context condition, an analysis that indifference on political neutral, difficulties of judgement on political neutral, spirit of public interest, creed of professional, respect of structure of rank, powerlessness and desire for promotion constitute phenomenon is suggested. Finally, rejection, negotiation, and obedience are deducted as action/interaction strategies of senior officer.

**keywords : senior official, political neutrality, grounded theory**

***Student Number : 2014-23669***